

FABIANA MARIA GALLI WÜTRICH

A APLICABILIDADE DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA NO
AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, curso de mestrado, Setor de Ciências da Terra da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Geografia.

Orientadora: Profa. Dra. Gislene Pereira.

CURITIBA
2016

Wütrich, Fabiana Galli

A aplicabilidade do estudo de impacto de vizinhança no
aglomerado metropolitano de Curitiba / Fabiana Galli Wütrich. –
Curitiba, 2016.
214 f. : il.; tabs.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor
de Ciências da Terra, Programa de Pós-Graduação em Geologia.

Orientador: Gislene Pereira

Bibliografia: p. 181-195

1. Impacto 2. Vizinhança. 3. Curitiba, Região Metropolitana de
(PR). I. Pereira, Gislene. II. Título.

CDD 910.1711



MINISTÉRIO DE EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR CIÊNCIAS DA TERRA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA



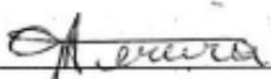
PARECER

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Geografia reuniram-se para a arguição da Dissertação de Mestrado, apresentada pela candidata **FABIANA MARIA GALLI WÜTRICH** intitulada "**A APLICABILIDADE DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA NO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA**" para obtenção do grau de Mestre em Geografia, do Setor de Ciências da Terra, da Universidade Federal do Paraná Área de Concentração Espaço, Sociedade e Ambiente, Linha de Pesquisa Produção e Transformação do Espaço Urbano e Regional.

Após haver analisado o referido trabalho e arguido o (a) candidato (a), são de parecer pela APROVAÇÃO da Dissertação.

Curitiba, 03 de junho de 2016.

Nome e Assinatura da Banca Examinadora:


Profª. Drª Gislene Pereira –orientadora


Profª. Drª. Olga L. C. de Freitas Firkowski – PPGGEO/UFPR


Profª. Drª. Madianita Nunes da Silva- PPU/UFPR

Ao meu marido **Rob Capretz**:
Por sempre acreditar em mim...
principalmente nos momentos em que confiança me faltou.
Por me instigar a buscar sempre a melhor versão de mim mesma.
Sem você eu não chegaria aqui.

AGRADECIMENTOS

Durante a caminhada que me trouxe até aqui, foram muitas as pessoas que colaboraram com a realização deste trabalho. Certamente faltará alguém a lembrança, mas deixo aqui registrado meus sinceros agradecimentos.

Primeiramente, gostaria de agradecer à CAPES-CNPQ pela bolsa concedida. Este auxílio foi fundamental para a dedicação à pesquisa.

À minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Gislene Pereira, que prontamente aceitou me orientar após mais de dez anos desde que fui sua aluna na graduação. As conversas e as trocas foram extremamente importantes para o desenvolvimento do trabalho, assim como as parcerias em pesquisa que iniciamos nesse período. Espero que possamos seguir juntas por este caminho.

À Prof.^a Dr.^a Olga Lúcia Castreghini de Freitas Firkowski, pela leitura atenta e interessada no processo de qualificação, que resultou em muitas contribuições para o enriquecimento desta pesquisa.

À Prof.^a Dr.^a Madianita Nunes da Silva, pelos apontamentos feitos também na qualificação, que ajudaram a nortear o caminho; pelas conversas e pela pronta ajuda, sempre que solicitei.

À Elena Brandenburg, por se dispor a me auxiliar na elaboração de figuras desta pesquisa.

Aos secretários da Pós-Graduação em Geografia, Adriana Oliveira e Luis Carlos Zem, pela ajuda constante (e paciência) ao longo desses dois anos.

Aos técnicos das prefeituras municipais pelo atendimento, na medida do possível, às informações necessárias para a realização da pesquisa.

Aos meus amigos, tanto os que estão perto como os que estão longe, pela paciência e compreensão quanto às constantes ausências.

As novas amizades surgidas na sala de aula da pós-graduação durante estes dois anos, que tornaram essa caminhada ainda mais enriquecedora.

Aos meus pais, Paulo e Mirela, pelo apoio constante e incondicional, pelo incentivo, pela preocupação e, principalmente, pelo interesse em acompanhar o caminho que decidi trilhar.

À minha pequena sobrinha, Lara, por alegrar as nossas vidas com seu sorriso doce. Que você conheça um mundo mais justo quando crescer...

O uso do solo não se dará sem conflitos, na medida em que são contraditórios os interesses do capital e da sociedade como um todo. Enquanto o primeiro tem por objetivo sua reprodução através do processo de valorização, a sociedade anseia por condições melhores de reprodução da vida em sua dimensão plena.

Ana Fani A. Carlos

A cidade, onde tantas necessidades emergentes não podem ter resposta, está desse modo fadada a ser tanto o teatro de conflitos crescentes como o lugar geográfico e político da possibilidade de soluções.

Milton Santos

RESUMO

O presente trabalho busca refletir sobre a aplicabilidade do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) no aglomerado metropolitano de Curitiba, de modo a identificar se o mesmo tem sido utilizado como instrumento de garantia do direito à cidade e, portanto, de indução do desenvolvimento socioespacial. Incluído no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) o EIV visa mediar os conflitos entre os interesses dos agentes produtores do espaço urbano a fim de potencializar os possíveis impactos positivos e identificar e propor soluções para adaptar, mitigar ou compensar os possíveis impactos negativos que determinados empreendimentos e/ou atividades urbanas podem gerar na vizinhança ou mesmo na cidade como um todo. Ainda, ao incluir a participação da população no processo de aprovação desses empreendimentos, condiciona o direito de construir aos interesses da coletividade, seguindo o princípio constitucional da função social da propriedade urbana. A pesquisa inicia com o resgate do conceito de produção do espaço e quais são os principais agentes envolvidos; passando pelas características da produção da cidade capitalista, que tem na propriedade privada do solo urbano sua principal mercadoria. No contexto brasileiro, discute-se a produção do espaço a partir das práticas de planejamento e gestão urbanas desenvolvidas no último meio século, assim como um retrospecto da inclusão da questão urbana na agenda nacional, até a aprovação do marco regulatório da política urbana no país (Estatuto da Cidade). Em seguida, o EIV é apresentado em detalhes, tendo como foco principal os artigos 36 a 38 do Estatuto da Cidade que trazem diretrizes para a sua regulamentação. E, por fim, a partir da experiência de aplicação do EIV nos municípios que compõem o recorte analítico, restrito àqueles municípios que apresentam regulamentação posterior, conclui-se que sua aplicação ainda é restrita, porém, tem caminhado no sentido de garantir, gradativamente, avanços em relação ao direito à cidade. Ademais, buscou-se identificar os entraves e avanços da aplicação do EIV, de modo a orientar a elaboração de leis específicas no âmbito de outros municípios.

Palavras-chave: Estudo de Impacto de Vizinhança. Aglomerado Metropolitano de Curitiba. Direito à cidade.

ABSTRACT

The present work aims to reflect on the applicability of the Neighborhood Impact Study (NIS) on the metropolitan agglomerate of Curitiba, in order to identify whether it has been used as an instrument to guarantee the right to the city and, therefore, to induce the socio-spatial development. Incorporated in the City Statute (Federal Law nº 10.257 of 2001) the NIS purpose is to mediate conflicts between the interests of agents of the production of space in order to maximize the positive impacts and to identify and propose solutions to adapt, mitigate or compensate the possible negative impacts that certain projects and/or urban activities can generate in the neighborhood or in the entire city. Even more, including the population on the approval process of these projects, the right to build becomes conditioned to the collective interests, following the constitutional principle of the social function of the urban property. The research begins with the production of space concept and who are the main agents involved; passing through the features of the production of the capitalist city, with has the private property ownership of the urban land their main commodity. In the Brazilian context, the discussion of the production of space focus on the urban planning and management practices developed in the last half century; as well the retrospective of the inclusion of the urban issue on the national agenda to the approval of the regulatory framework of urban policy in the country (the City Statute). Then the NIS is presented in detail, focusing mainly on Articles 36 to 38 of the City Statute that brings guidelines for its regulation. And finally, the findings made from the NIS application experience in the municipalities that compose the analytical perspective, which includes only the municipalities with subsequent regulation, allow us to imply that its application is still limited, however, it has gradually ensure advances related to the right to the city. Furthermore, in order to support the development of specific laws in other municipalities is included an attempt to identify the obstacles and advances in the NIS's application.

Keywords: Neighborhood Impact Study. Metropolitan agglomerate of Curitiba. Right to the City.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	- REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA, MUNICÍPIOS DO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA E MANCHA DE OCUPAÇÃO URBANA.....	7
FIGURA 2	- FLUXOGRAMA DA PROPOSTA METODOLÓGICA APLICADA NO RECORTE ESPACIAL.....	123
FIGURA 3	- REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA, AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA E MUNICÍPIOS ANALISADOS.....	125
FIGURA 4	- FLUXOGRAMA DE TRAMITAÇÃO DO EIV EM ARAUCÁRIA (RESOLUÇÃO Nº 02/12).....	140
FIGURA 5	- FLUXOGRAMA DE TRAMITAÇÃO DO EIV EM SÃO JOSÉ DOS PINHAIS.....	164
FIGURA 6	- EIV E OS AGENTES DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO.....	174

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	- TOTAL DE MUNICÍPIOS, PERCENTUAL DE ACORDO COM SITUAÇÃO DO PLANO DIRETOR – BRASIL, 2005-2013.....	74
GRÁFICO 2	- MUNICÍPIOS COM FAIXA POPULACIONAL A PARTIR DE VINTE MIL HABITANTES, PERCENTUAL DE ACORDO COM SITUAÇÃO DO PLANO DIRETOR – BRASIL, 2005-2013.....	75
GRÁFICO 3	- EVOLUÇÃO NA INCORPORAÇÃO DE ALGUNS INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE PELOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS, 2005-2013.....	75
GRÁFICO 4	- PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS QUE POSSUEM EIV, 2005-2013.....	118
GRÁFICO 5	- NÚMERO DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS COM MAIS DE 20 MIL HABITANTES QUE POSSUEM EIV INTEGRADO AO PLANO DIRETOR E COM LEI ESPECÍFICA, POR GRANDE REGIÃO - 2013.....	119

GRÁFICO 6 - INCORPORAÇÃO DO EIV PELOS MUNICÍPIOS PARANAENSES, EM NÚMEROS, 2005-2013.....	119
GRÁFICO 7 - NÚMERO DE EIVs ANALISADOS PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA, POR TIPOLOGIA, 2009-2015.....	142
GRÁFICO 8 - NÚMERO DE EIVs ANALISADOS PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, POR TIPOLOGIA, 2010-2016.....	162

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - SÍNTESE DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO E APROVAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE (LEI FEDERAL Nº 10.257/01).....	63
QUADRO 2 - INSTRUMENTOS DE INDUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO (LEI FEDERAL Nº 10.257/01).....	66
QUADRO 3 - ASPECTOS ADICIONAIS À ANÁLISE DO EIV INCORPORADOS POR LEIS MUNICIPAIS ESPECÍFICAS, POR ORDEM DE RECORRÊNCIA.....	99
QUADRO 4 - SÍNTESE DA RELAÇÃO ENTRE OS INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO, SEGUNDO AUTORES.....	115
QUADRO 5 - SITUAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES DO RECORTE ESPACIAL EM RELAÇÃO À REVISÃO OBRIGATÓRIA – 2016.....	126
QUADRO 6 - RESPONSABILIDADES DOS AGENTES PRODUTORES DO ESPAÇO EM RELAÇÃO AO EIV, SEGUNDO RESOLUÇÃO Nº 02/12, NO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA.....	139
QUADRO 7 - SÍNTESE DA LEI Nº 376/15 QUE REGULAMENTA A APLICAÇÃO DO EIV NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL.....	145
QUADRO 8 - SÍNTESE DO CAPÍTULO VIII DA LEI Nº 877/04 QUE REGULAMENTA A APLICAÇÃO DO EIV NO MUNICÍPIO DE COLOMBO.....	151
QUADRO 9 - SÍNTESE DA LEI Nº 891/07 QUE REGULAMENTA A APLICAÇÃO DO EIV NO MUNICÍPIO DE PIRAQUARA.....	156
QUADRO 10 - ASPECTOS ADICIONAIS À ANÁLISE DO EIV INCORPORADOS NO PD OU LEI POSTERIOR PELOS MUNICÍPIOS DO RECORTE ESPACIAL, POR ORDEM DE RECORRÊNCIA.....	168
QUADRO 11 - SÍNTESE DA APLICABILIDADE DO EIV NO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA, POR FAIXA POPULACIONAL.....	172

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	- A EVOLUÇÃO DA URBANIZAÇÃO NO BRASIL.....	39
TABELA 2	- POPULAÇÃO URBANA E TOTAL NO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA, 2000 – 2015.....	137
TABELA 3	- EIVs ANALISADOS PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA, POR ANO, 2009 – 2015.....	141
TABELA 4	- POPULAÇÃO URBANA E TOTAL NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL, 2000 – 2015.....	144
TABELA 5	- POPULAÇÃO URBANA E TOTAL NO MUNICÍPIO DE COLOMBO, 2000 – 2015.....	149
TABELA 6	- POPULAÇÃO URBANA E TOTAL NO MUNICÍPIO DE PIRAQUARA, 2000 – 2015.....	154
TABELA 7	- POPULAÇÃO URBANA E TOTAL NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2000 – 2015.....	159
TABELA 8	- EIVs ANALISADOS PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, POR ANO, 2010 – 2016.....	161

LISTA DE SIGLAS

AI-5	- Ato Institucional número cinco
APA	- Área de Proteção Ambiental
BNH	- Banco Nacional da Habitação
CBIC	- Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CMPD	- Conselho Municipal do Plano Diretor
CMPDU	- Conselho Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano
CNBB	- Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNDU	- Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNPU	- Conselho Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas
CODAR	- Companhia de Desenvolvimento do Município de Araucária
COMEC	- Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
CONAMA	- Conselho Nacional do Meio Ambiente
CVCO	- Certificado de Vistoria de Conclusão de Obra
DENATRAN	- Departamento Nacional de Trânsito
EIA-RIMA	- Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental
EIV	- Estudo de Impacto de Vizinhança
FGTS	- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNRU	- Fórum Nacional de Reforma Urbana
IAB	- Instituto de Arquitetos do Brasil
IAP	- Instituto Ambiental do Paraná
IBAM	- Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	- Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

MNRU	- Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MUNIC	- Pesquisa de Informações Básicas Municipais
OGPU	- Órgão de Gestão e Planejamento Urbano
OODC	- Outorga Onerosa do Direito de Construir
OUC	- Operação Urbana Consorciada
PEUC	- Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios
PGT	- Polo Gerador de Tráfego
PL	- Projeto de Lei
PLS	- Projeto de Lei do Senado
RAP	- Relatório Ambiental Prévio
RIV	- Relatório de Impacto de Vizinhaça
RMC	- Região Metropolitana de Curitiba
SERFHAU	- Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	- Sistema Financeiro de Habitação
SISNAMA	- Sistema Nacional do Meio Ambiente
TDC	- Transferência do Direito de Construir
UTP	- Unidade Territorial de Planejamento
ZEIS	- Zona Especial de Interesse Social

LISTA DE ABREVIATURAS

art.	- Artigo
EIVs	- Estudos de Impacto de Vizinhança
hab.	- habitantes
PD	- Plano Diretor
PDs	- Planos Diretores

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
2. PRODUÇÃO DO ESPAÇO E PLANEJAMENTO URBANO	12
2.1 O ESPAÇO ENQUANTO CATEGORIA DE ANÁLISE GEOGRÁFICA E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO	13
2.1.1 Aspectos gerais da produção capitalista da cidade.....	19
2.1.2 Agentes responsáveis pela produção do espaço urbano	26
2.2 PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NO BRASIL: URBANIZAÇÃO, PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA	33
2.2.1 Características da urbanização no Brasil	36
2.2.2 Síntese histórica da atividade de Planejamento Urbano no Brasil	40
2.2.3 Da Reforma Urbana à construção do marco regulador da política urbana no Brasil	51
2.2.3.1 Incorporação dos instrumentos de política urbana pelos municípios brasileiros.....	73
3. ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV): ENTRE MEDIAR CONFLITOS E PROMOVER A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ESPAÇO URBANO	79
3.1. A ORIGEM DO INSTRUMENTO: O DIREITO DE VIZINHANÇA.....	82
3.2. CONCEITO, OBJETIVO E CARACTERÍSTICAS.....	86
3.2.1 Conceitos relacionados ao tema	102
3.2.1.1 Vizinhança.....	102
3.2.1.2 Área de influência.....	104
3.2.1.3 Impacto urbano	105
3.2.1.4 Medidas adaptativas, mitigadoras e compensatórias.....	107
3.2. A LEGISLAÇÃO FEDERAL REFERENTE AOS IMPACTOS AMBIENTAIS	108
3.2.1 EIA e EIV: diferenças e similaridades	111
3.3. INCORPORAÇÃO DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA PELOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	117

4. A APLICABILIDADE DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA NO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA	121
4.1. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS PARA ANÁLISE DO EIV NO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA	122
4.2. O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA NO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA.....	126
4.3. ESPECIFICIDADES DA APLICAÇÃO DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA NOS MUNICÍPIOS DO AGLOMERADO.....	136
4.3.1. Araucária	136
4.3.2. Campina Grande do Sul	144
4.3.3. Colombo	148
4.3.4. Piraquara.....	154
4.3.5. São José dos Pinhais	158
4.4. ANÁLISE COMPARADA DOS RESULTADOS ENCONTRADOS	166
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: EIV e o Direito à Cidade	173
REFERÊNCIAS.....	181
APÊNDICE 1 – MODELO DE QUESTIONÁRIO	196
APÊNDICE 2 - INCORPORAÇÃO DO EIV NA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DOS MUNICÍPIOS DO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA	198

1. INTRODUÇÃO

Se as coisas são inatingíveis... ora!
Não é motivo para não querê-las...
Que tristes os caminhos, se não fora
A presença distante das estrelas!

Mario Quintana

A urbanização brasileira é um fenômeno recente, sendo seu período de acelerado crescimento simultâneo ao surgimento, na década de 1960, da questão urbana no país, associada a um conjunto de reformas sociais, conhecidas como “reformas de base”, em um contexto semelhante ao da reforma agrária (MARICATO, 2013). As transformações no perfil de ocupação iniciadas nessa década foram registradas no Censo Demográfico de 1970 (IBGE), que apontava 55% da população residindo em áreas definidas como urbanas. Nos registros demográficos das décadas seguintes, o crescimento urbano permaneceu contínuo, iniciando processo de desaceleração apenas na década de 1990. E, em 2010, um novo patamar foi atingido, sendo registrada taxa de urbanização de 85%.

Segundo Sposito (2004, p.52-53) duas distinções fundamentais podem ilustrar a urbanização recente, ocorrida nas últimas duas ou três décadas do século XX, daquela que ocorreu na primeira metade desse mesmo século. A primeira, relaciona-se com a transformação da sociedade brasileira, que, passou a exigir e produzir “novas formas de *habitat* urbano”, uma vez que interesses econômicos e políticos ao nortear a produção do espaço urbano, influenciaram o movimento da sociedade que se urbanizava ao inseri-la no mercado de consumo capitalista. A segunda se refere à transformação das cidades, de locais “(...) de consumo para a produção capitalista de bens e serviços” para se tornarem “cada vez mais, elas próprias, a mercadoria a ser consumida”.

Assim, percebe-se uma relação entre espaço e sociedade, cuja compreensão parte da tese definida por Lefebvre (1991), nos idos de 1974, para quem o espaço não é o reflexo da sociedade; mas sim, ela própria. Ao produzir sua vida, sua história e seu cotidiano, a sociedade produz, concomitantemente, espaço. E, portanto, se o espaço é produzido, devem ser identificadas as regras dessa

produção e, ademais, identificar quem são seus produtores, o que definirá, por fim, a conformação desse espaço.

A produção da cidade no sistema capitalista tem no solo urbano sua principal mercadoria, que, diferentemente de outros bens de consumo, é escasso, uma vez que é apropriado de forma privada (CARLOS, 2014). O solo, portanto, possui valores e preços diferenciados e fixados pelo mercado, sendo a localização, ou seja, a acessibilidade a bens e serviços, o principal componente da definição do preço (VILLAÇA, 2012). Da mesma maneira que qualquer mercadoria, o solo só pode ser adquirido por aqueles com capacidade de pagamento, o que resulta em uma acentuação das desigualdades sociais no acesso ao solo urbano.

E, durante o constante/contínuo processo de produção do espaço urbano, os interesses dos diversos agentes sociais podem colidir (GOTTDIENER, 1997), o que implica na necessidade de instrumentos que possam minimizar tais conflitos. Os instrumentos de planejamento urbano tradicionalmente utilizados no país, como o plano diretor e a lei de zoneamento, uso e ocupação do solo, por exemplo, nem sempre são capazes de identificar ou evitar tais conflitos, ou mesmo prever os possíveis impactos que determinados empreendimentos e/ou atividades podem gerar na vizinhança ou na cidade como um todo. Ademais, esses instrumentos tampouco são capazes de informar com precisão a reação e a capacidade de absorção desses impactos, sejam no sistema viário, nas redes de infraestruturas ou até mesmo na oferta de vagas em equipamentos comunitários. Em relação às limitações da lei de zoneamento, por exemplo, esta

[...] por si só não é capaz de mediar todos os conflitos de vizinhança, apesar de, em inúmeras cidades, ter logrado garantir a proteção da qualidade de vida de alguns bairros – principalmente aqueles ocupados por residências unifamiliares em lotes grandes. Estes últimos podem comportar grandes empreendimentos que, mesmo atendendo aos requisitos da Lei, provocam profundos impactos nas vizinhanças: sobrecarga no sistema viário, saturação da infraestrutura – drenagem, esgoto, energia elétrica, telefonia -, sombreamento e poluição sonora, entre outros (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001, p.198).

Assim, mesmo que tais empreendimentos estejam em conformidade com a legislação, esses podem desencadear impactos em uma vizinhança consolidada¹ ou que já começa a apresentar sinais de saturação. Com o propósito de estabelecer a exigência de uma análise detalhada de determinados tipos de empreendimentos e/ou atividades urbanas, condicionando sua aprovação a um conjunto de medidas adaptativas, mitigadoras e/ou compensatórias, ou mesmo restringindo a implantação dos mesmos, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) incluiu no rol de instrumentos de política urbana o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

As abordagens usualmente escolhidas para avaliar empiricamente esse instrumento em pesquisas acadêmicas, consideram: (i) analisar se os EIVs submetidos à avaliação atendem às diretrizes estabelecidos pelo Estatuto da Cidade (MARQUES, 2010); (ii) comparar conceito, objetivo e características com o instrumento de análise de impactos ambientais, Estudo de Impacto Ambiental (EIA) (TOMANIK, 2008; PEGORARO, 2010); ou ainda (ii) analisar sua aplicação a partir de um dos aspectos definidos pela Lei Federal para avaliar os impactos, como a valorização imobiliária (CAVALCANTI e LINS, 2006)². Nesta pesquisa, contudo, buscou-se uma abordagem distinta.

A análise do processo de aplicação do instrumento em um recorte espacial abrangente foi a escolha da presente pesquisa, que transcende à escala municipal, possibilitando ainda a comparação desses processos. Revalorizando a importância das “mesoescalas”, conforme definido por Rogério Haesbaert em *Territórios Alternativos* (2002), em um período onde escalas globais ou locais são privilegiadas em detrimento de escalas intermediárias como as regionais, as nacionais e as aglomerações urbanas (SPOSITO, 2004). Todavia, cabe destacar que esta é apenas mais uma possibilidade metodológica de se abordar o tema e que não invalida as demais.

Portanto, para a escolha do recorte espacial utilizado na pesquisa empírica (a aplicabilidade do EIV) considerou-se que: (i) o EIV é um instrumento de avaliação prévia de impactos decorrentes de grandes empreendimentos e/ou atividades

¹ No contexto deste trabalho, entendemos por vizinhança consolidada aquela que possui todos os lotes edificados e cujos parâmetros de ocupação correspondam ao índice máximo permitido pelo zoneamento.

² As pesquisas mencionadas são da área de planejamento urbano.

urbanas; e (ii) sua aplicação torna-se ainda mais relevante em espaços urbanos cuja dinâmica populacional justifique o interesse de agentes sociais.

Diante disso, foi adotado o recorte espacial do aglomerado metropolitano de Curitiba ou aglomeração de caráter metropolitano, definido por Firkowski (2001) com base no trabalho “Caracterização e Tendências da Rede Urbana Brasileira”, de 2000, que a entende como

[...] uma mancha de ocupação derivada de conurbação e/ou periferização, diretamente polarizada pela metrópole, *envolvendo municípios limítrofes com contiguidade, continuidade e/ou descontinuidade de ocupação*. Apresentam população urbana e densidade demográfica elevadas, forte articulação econômica, intensos fluxos de relações intermunicipais com comutação diária, complementaridade funcional e população ocupada em atividades urbanas (setores secundário e terciário). (IPARDES, 2000, p.68. *Grifo nosso*).

A metropolização em Curitiba, diferentemente da instituição política da RMC estabelecida na década de 1970, torna-se fato digno de nota a partir da década de 1990, período em que transformações socioespaciais, como aumento das atividades econômicas e da população em municípios próximos à metrópole, passam a ser observados. Segundo Moura e Firkowski (2001, p. 109), metropolização “(...) pode ser compreendida como um momento de maior complexidade do processo de urbanização”. Com isso, forma-se uma nova espacialidade urbana, distinta do limite institucional da RMC e do limite político-administrativo do município de Curitiba. Ou seja, segundo a autora, a partir desse momento a “(...) metrópole revela-se não só a partir de uma outra dimensão da vida urbana, mas também de uma forma urbana desconcentrada” (FIRKOWSKI, 2001, p.227).

Para delimitar tal recorte espacial, a autora opta pela mancha de ocupação contígua³, por considerá-la correspondente à dinâmica metropolitana, sendo, portanto, composta por Curitiba mais 11 municípios de um total de 29 que compõem a RMC, quais sejam: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul,

³ Segundo IPEA (2000, p.68) consideram-se municípios contíguos aqueles vizinhos e “com alta densidade e mancha de ocupação única”; enquanto que municípios contínuos são os municípios vizinhos com “alta densidade e mancha de ocupação independente, porém com tendência a tornar-se única”; e por fim, municípios descontínuos seriam aqueles próximos, “com forte articulação econômica e social”.

Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras e São José dos Pinhais. (FIGURA 1)

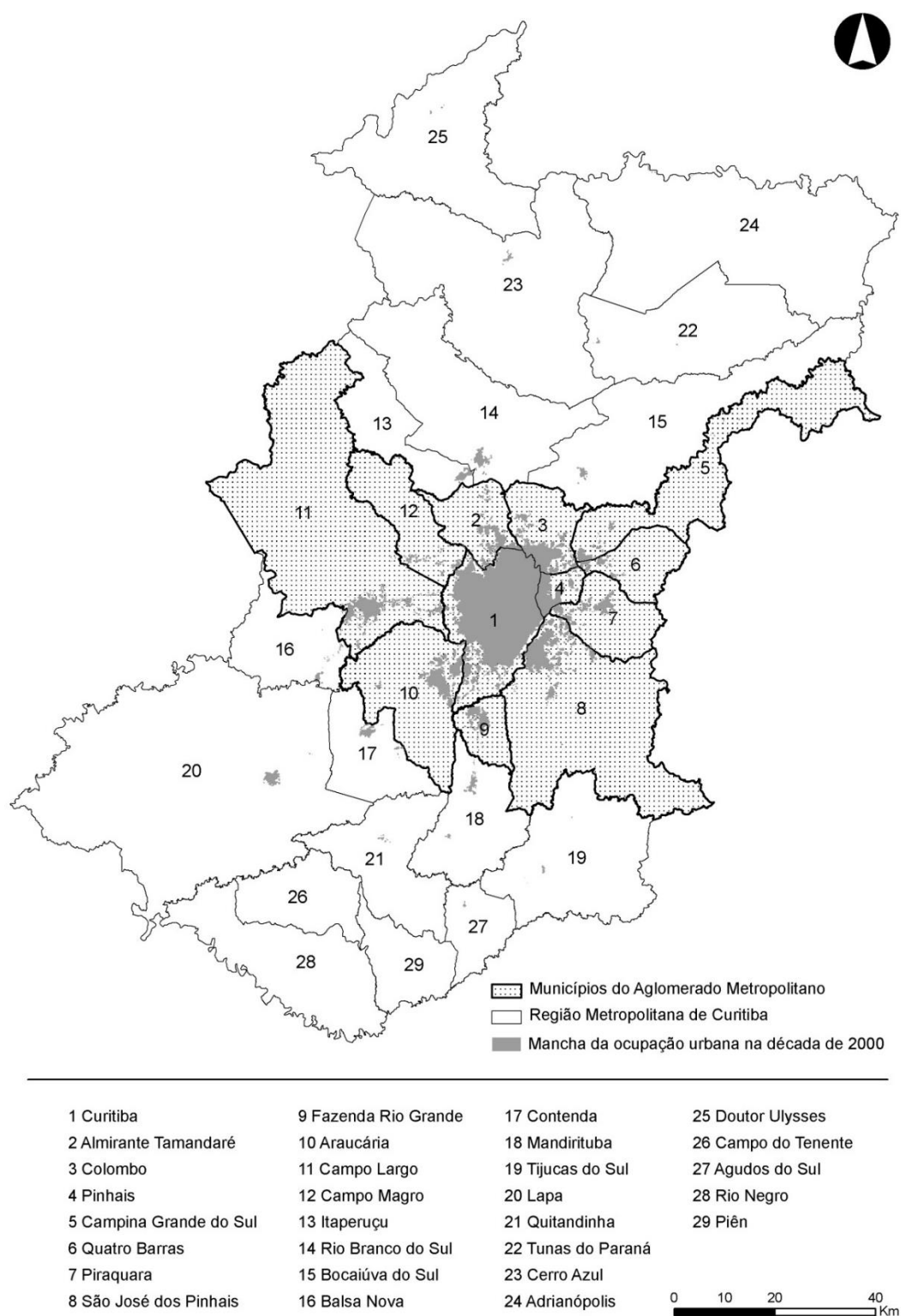


FIGURA 1 – REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA, MUNICÍPIOS DO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA E MANCHA DE OCUPAÇÃO URBANA.
FONTE: COMEC (2006), Firkowski (2001). Elaboração: Elena Brandenburg (2016).

A questão central que orienta esta pesquisa é: *o Estudo de Impacto de Vizinhança tem sido utilizado como um instrumento de garantia do direito à cidade?* Entendemos que uma resposta afirmativa a essa questão, que pode resultar na hipótese de que *a aplicação do EIV tem contribuído para garantir avanços em relação ao direito à cidade*, reflete um olhar otimista em relação às transformações pelas quais as cidades brasileiras vêm passando desde a aprovação do Estatuto da Cidade.

O trabalho inicia com a definição de um arcabouço teórico fundamentado na discussão da produção do espaço urbano, sua contextualização no Brasil por meio das práticas urbanísticas estabelecidas pelo Estado e o Estudo de Impacto de Vizinhança. Para tanto, foi realizada uma revisão bibliográfica, que está distribuída ao longo dos dois primeiros capítulos, de acordo com a temática abordada. Para a análise das legislações urbanas⁴ dos municípios do aglomerado metropolitano, recorreu-se à pesquisa em meio digital⁵. Quando pertinente, as análises foram apoiadas em dados dos Censos Demográficos, realizadas pelo Instituto de Geografia e Estatística (IBGE). Foram incluídas, ainda, as estimativas populacionais para o ano de 2015, como forma de manter o mais atualizado possível os dados demográficos da pesquisa. Para as informações sobre a aplicação do EIV nos municípios que possuem o instrumento regulamentado (recorte analítico), foram conduzidas entrevistas com técnicos municipais, a partir de questionário elaborado pela autora.

Diante do exposto, o objetivo geral desta dissertação é analisar a aplicabilidade do Estudo de Impacto de Vizinhança no aglomerado metropolitano de Curitiba, de modo a identificar se o mesmo tem sido utilizado como instrumento de garantia do direito à cidade.

Para alcançar o objetivo geral, como objetivos específicos destacam-se:

- Entender o processo de produção da cidade capitalista, e os agentes responsáveis por esta produção;

⁴ Com o foco no instrumento EIV, foram analisados planos diretores, leis de uso e ocupação do solo e, quando existentes, leis específicas.

⁵ Sites das prefeituras e site que contém todas as leis municipais disponibilizadas: www.leismunicipais.com.br.

- Discutir a produção do espaço urbano no Brasil, com ênfase na intensa urbanização observada a partir da década de 1960, e como esta transformação foi tratada pelo Estado por meio das práticas urbanísticas (planejamento e gestão);
- Resgatar o processo histórico a partir do qual emerge a discussão da reforma urbana e a aprovação do Estatuto da Cidade;
- Apresentar o conceito, objetivo e principais características do Estudo de Impacto de Vizinhança;
- Levantar a legislação urbanística que trata do EIV nos municípios do aglomerado metropolitano de Curitiba, e verificar se de que forma esses municípios incorporaram o EIV em seus respectivos Planos Diretores;
- Identificar os municípios que regulamentaram o EIV e analisar qualitativamente o processo de utilização do instrumento.

De modo a viabilizar o cumprimento do proposto acima, o trabalho foi dividido em três capítulos, além da introdução e das considerações finais.

O **Capítulo 1** é composto por duas partes. A primeira discute o conceito de produção do espaço urbano, definida por Lefebvre (1991 [1974]) e, na sequência, discute-se o uso do solo urbano no modo de produção capitalista, a partir das perspectivas de Singer (1979); Harvey (1980); Carlos (1994; 2004; 2014) e Villaça (2001; 2012). Para discutir quais são os agentes que produzem este espaço urbano, recorreremos às tipologias definidas por Capel (1974), no texto clássico *Agentes y estrategias en la producción del espacio urbano español*, e também a Corrêa (2014), que agrega novos agentes ao conjunto. A segunda parte deste capítulo trata da produção do espaço urbano no Brasil e apresenta alguns conceitos fundamentais relacionados ao tema, que são: urbanização, planejamento urbano e gestão urbana. Na sequência, é apresentado um retrospecto da urbanização e das práticas urbanas (planejamento e gestão) implementadas pelo Estado nos últimos cinquenta anos, a partir de argumento de Maricato (2013) que relaciona as características atuais da produção do espaço no Brasil (segregação, exclusão e desigualdade socioespacial) com a questão fundiária. Para uma recuperação do planejamento urbano desse período foram consultados Leme (1999), Maricato (2000; 2014) e Villaça (2004); para uma visão sobre o estágio atual da urbanização, pós-ciclo de crescimento

1999-2009, Rolnik e Klink (2011) e; para discussão da gestão urbana, Ultramari e Firkowski (2012). É apresentado também um panorama do processo de inclusão da questão urbana na agenda nacional, até a aprovação do marco regulador da política urbana, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). O capítulo é concluído com a apresentação de dados quantitativos, baseados no MUNIC (IBGE), sobre a evolução da incorporação de alguns instrumentos de política urbana, definidos pela Lei Federal, pelos municípios brasileiros.

O **Capítulo 2** inicia com uma breve discussão sobre o conceito de desenvolvimento socioespacial, definido por Souza (2011) e como o mesmo relaciona-se com o planejamento urbano, que voltará a ser discutido na conclusão do trabalho. Em seguida, é apresentado o Estudo de Impacto de Vizinhança, como instrumento de promoção da gestão democrática nas cidades. Primeiramente, é feito um resgate da sua origem na legislação brasileira, seguido pela análise do conceito, objetivo e características do instrumento, tendo como base os artigos que o definem na Lei Federal (artigos 36 a 38) e os argumentos de autores como Rocco (2009), Venceslau (2008), Prestes (2005) e Pilotto, Santoro e Freitas (2013). Para melhor compreensão sobre o alcance da aplicação do instrumento, considerou-se necessário trabalhar alguns conceitos-chave, quais sejam: vizinhança, área de influência direta e indireta, impacto urbano e medidas adaptativas, mitigadoras e compensatórias. Uma vez que a relação entre o EIV e o EIA é objeto do artigo 38 do Estatuto da Cidade, julgou-se necessário tratar do surgimento do instrumento de análise do impacto ambiental e compreender tal relação. O capítulo se encerra com a apresentação de dados quantitativos sobre a evolução da incorporação do EIV pelos municípios brasileiros, entre 2005 e 2013, também com base no MUNIC (IBGE).

O **Capítulo 3** compreende a pesquisa empírica sobre a aplicabilidade do EIV no aglomerado metropolitano de Curitiba. Inicia-se o capítulo com a apresentação da metodologia utilizada para análise da aplicabilidade do instrumento. Após um panorama geral do estágio atual de incorporação do instrumento pelos planos diretores municipais, foi possível identificar diferentes níveis de inserção do instrumento; a análise da aplicabilidade de fato restringe-se apenas aos municípios que possuem o EIV regulamentado (recorte analítico), de modo a avaliar qualitativamente como ocorre este processo. O capítulo é concluído com a

apresentação da síntese sobre a aplicabilidade do instrumento no aglomerado metropolitano a partir dos resultados obtidos.

Na sequência, são apresentadas as considerações finais desta pesquisa, o que inclui sugestões de conteúdo para elaboração de leis municipais que superem os entraves e potencializem os avanços identificados na aplicação do EIV no aglomerado metropolitano de Curitiba e, apontam-se temas para futuras investigações.

2. PRODUÇÃO DO ESPAÇO E PLANEJAMENTO URBANO

Para se discutir o conceito de produção do espaço urbano e buscar contextualizá-lo diante da urbanização recente e intensa ocorrida no Brasil no último meio século, há de se refletir, primeiramente, sobre o conceito de cidade. Para Lefebvre (2008 [1968]) a cidade é uma obra histórica, ou seja, resultado da ação de pessoas e grupos que a realizam em condições históricas, a partir de um modo de produção específico e de relações sociais definidas.

Para Carlos (1994, p.56) a cidade é

[...] antes de mais nada trabalho *objetivado, materializado*, que aparece através da relação entre o “construído” (casas, ruas, avenidas, estradas, edificações, praças) e o “não construído” (o natural) de um lado, e do movimento, de outro, tanto no que se refere ao deslocamento de homens e mercadorias quanto (ao que diz respeito) às marcas que representam momentos históricos diferentes produzido na articulação entre o novo e o velho.

Com essa definição, a autora entende a cidade como reflexo da relação entre (i) a materialização concreta da urbanização, por meio do “construído”; e (ii) os “momentos históricos”, que constituem um somatório desses diferentes momentos.

De modo semelhante, Sposito (2004, p.38) compreende a cidade como “(...) expressão de cada corte do tempo da urbanização e somatória desigual destes tempos, mas, simultaneamente, ao mesmo tempo, condição para o *continuum* desse movimento”, cujo vetor é fornecido pelas mudanças na divisão social e territorial do trabalho.

Ademais, conforme aponta Lefebvre (2008 [1968], p.35) a diferença entre a cidade pré-industrial daquelas que se desenvolvem a partir da industrialização e do modo de produção capitalista, e tem como resultado a cidade contemporânea, é a oposição entre “(...) valor de uso (a cidade e a vida urbana, o tempo urbano) e o valor de troca (os espaços comprados e vendidos, o consumo dos produtos, dos bens, dos lugares e dos signos) ”.

Diante disso, este capítulo inicia com os conceitos relacionados à produção do espaço no atual modo de produção da cidade capitalista contemporânea para,

em seguida, discutir como ocorreu a urbanização brasileira, nos últimos cinquenta anos, com especial destaque para a atuação do Estado enquanto agente regulador da produção do espaço. Ademais, conforme Lefebvre (2008 [1968], p.59) “(...) a cidade e o urbano não podem ser compreendidos sem as instituições oriundas das relações de classe e de propriedade”.

2.1 O ESPAÇO ENQUANTO CATEGORIA DE ANÁLISE GEOGRÁFICA E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

O conceito de espaço, na perspectiva adotada nesta pesquisa, surgiu a partir da geografia crítica, na década de 1970. Neste momento de crítica sobre o pensamento geográfico e sobre como o mesmo problematizava e buscava explicar o mundo, foi possível construir os fundamentos do conceito-chave desta corrente, com base no materialismo histórico e no método dialético (CORRÊA, 2012).

Segundo Corrêa (2012, p.24), para alguns autores do período, a teoria marxista abordava o espaço da mesma forma que as ciências burguesas, considerando-o como “(...) um receptáculo ou mesmo espelho externo da sociedade”. O autor também nos alerta sobre os escritos de Soja e Hadmichalis (1979, p. 07), que situam os primeiros sinais da análise do espaço sob a ótica marxista a partir da década de 1960, momento em que uma crise geral atingiu o sistema capitalista e quando se intensificaram as “(...) contradições sociais e espaciais, tanto nos países centrais como periféricos”. No entanto, foi somente a partir da análise feita pelo filósofo francês Henri Lefebvre (1901-1991) sobre a obra de Marx (1818-1883), que o conceito de espaço em uma perspectiva de fato marxista, emergiu.

Lefebvre passou mais de uma década dedicado aos estudos sobre o espaço, o fenômeno urbano e a cidade⁶. Assim como Corrêa (2012), Carlos (2014) afirma que a noção de espaço definida por Lefebvre adquiriu importância a partir da segunda metade do século XX, quando o contínuo processo de reprodução do

⁶ Dentre as principais obras escritas por Lefebvre sobre o tema urbano, podemos destacar: O direito à cidade (1968), Crítica cotidiana no mundo moderno (1968), Do rural ao urbano (1970), A revolução urbana (1970), A cidade do capital (1972), Espaço e Política (1973), A re-produção das relações de produção (1973), A produção do espaço (1974). Este último ainda sem tradução para o português.

capital, como forma de superar as suas crises, precisou ser explicado. A discussão sobre a “problemática do espaço” foi desenvolvida em sua obra a partir da conceituação de modo de produção e como as forças de trabalho, a partir daquele momento (capitalismo) não se restringiriam apenas à produção de coisas (objetos), mas, à produção do espaço como reprodução das relações sociais, “(...) bem como à compreensão da reprodução do espaço social como necessidade do modo de produção capitalista em sua fase de realização”, conclui Carlos (2014, p.57).

Na obra “A produção do espaço”, Lefebvre lança sua tese fundamental: “o espaço (social) é um produto (social)” (LEFEBVRE, 1991 [1974], p.26), à qual se seguiram implicações/consequências fundamentais. A primeira, por meio da transformação irreversível do que o autor denomina de “espaço-natureza”: o espaço seria resultado da ação/transformação da sociedade sobre a chamada “primeira natureza”. Nas palavras de Lefebvre (1991 [1974], p.26): “(...) até o poderoso mito da natureza está sendo transformado em ficção, em utopia negativa: ela é agora vista como mera matéria-prima sobre a qual as forças produtivas de uma variedade de sistemas sociais forjaram/produziram seus respectivos espaços⁷”.

O que leva a uma segunda implicação. O estabelecimento da relação entre espaço e tempo enquanto produtos sociais. Ambos seriam, ao mesmo tempo, pré-condição e resultado da produção da sociedade e, portanto, não são universais, são históricos: como produto social (o espaço) só poderia ser compreendido/entendido no contexto de uma sociedade específica, que possui modo de produção próprio, assim como relações sociais de produção.

O modo de produção organiza – produz – ao mesmo tempo em que certas relações sociais, seu espaço (e seu tempo). (...) O modo de produção projeta essas relações no terreno, o qual reage sobre elas. Sem que haja correspondência exata, definida de antemão, entre as relações sociais e as relações espaciais (ou espaço-temporais). Não se pode afirmar que o modo de produção capitalista tenha, desde o início, “ordenado”, por inspiração ou inteligência, sua extensão espacial, destinada a se entender em nosso tempo ao planeta inteiro! De início, houve utilização do espaço existente, por exemplo, das vias aquáticas (canais, rios, mares), depois das estradas; na sequência, construção de estradas de ferro, para continuar pelas autoestradas e pelos aeroportos. Nenhum meio de transporte no espaço

⁷ Do original: *Even the powerful myth of nature is being transformed into a mere fiction, a negative utopia: nature is now seen as merely the raw material out of which the productive forces of a variety of social systems have forged their particular spaces.* (tradução da autora).

desapareceu inteiramente, nem a caminhada, nem o cavalo, nem a bicicleta etc. Contudo, um espaço novo se constituiu no século XX, à escala mundial; sua produção, não terminada, continua. O novo modo de produção (a sociedade nova) se apropria, ou seja, organiza para seus fins, o espaço preexistente, modelado anteriormente. Modificações lentas penetram uma espacialidade já consolidada, mas às vezes a subvertem com brutalidade (caso dos campos e paisagens rurais no século XIX). (...) *A organização anterior se desintegra e o modo de produção integra para si os resultados* (LEFEBVRE, 2000 [1974]). Tradução não oficial de Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins, 2006, p. xiii-xiv. *Grifo nosso*.

Nesta passagem, incluída no prefácio da quarta edição francesa de “A produção do espaço”, Lefebvre explica que a produção do espaço estaria condicionada ao modo de produção e que o mesmo projeta as relações sociais de produção sobre o espaço, transformando-o, num processo lento, gradual e, portanto, histórico. Assim, o espaço reproduz as relações sociais à medida que novas sociedades, com novas técnicas, novas relações de trabalho e novos modos de produção surgem e tomam para si o espaço produzido pelas sociedades anteriores, em um contínuo processo de produção.

O espaço social de Lefebvre iria influenciar diversos pensadores do fenômeno urbano, dentre eles o geógrafo brasileiro Milton Santos (1926-2001). Muitas foram suas contribuições para o estudo do espaço enquanto conceito-chave da geografia crítica. Em artigo intitulado *Society and Space: Social Formation as Theory and Method*, publicado em 1977, Santos, a partir do conceito de espaço social, de Lefebvre, formulou o conceito de formação socioespacial, derivado de formação socioeconômica, afirmando que não se pode entender formação socioeconômica dissociada do espaço. Conforme Corrêa (2012), modo de produção, formação socioeconômica e espaço são categorias indissociáveis para Santos, que afirma: “(...) todos esses processos que, juntos, compõem o modo de produção (...) são historicamente e espacialmente determinados em um dado momento, e através de uma formação social⁸”. (SANTOS, 1977, p.05).

Ademais, concordamos com Corrêa (2012, p.26) ao reconhecer a importância do conceito de formação socioespacial, pois, este tornou explícita a relação dialética entre sociedade e espaço: “(...) uma sociedade só se torna concreta

⁸ Do original: *All the processes which, together, make up the mode of production (production properly speaking, circulation, distribution, consumption) are historically and spatially determined in a movement of the whole, and through a social formation.* (tradução nossa).

através de seu espaço, do espaço que ela produz e, por outro lado, o espaço só é inteligível através da sociedade”.

Para Santos (1999 [1996], p.51) o espaço geográfico compreende “(...) um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como um quadro único no qual a história se dá”. O *sistema de objetos* seria composto por todas as obras realizadas/produzidas pelo homem, que transformam o espaço em que ele vive, são tanto os objetos móveis como os imóveis, construídos a partir do uso da tecnologia: cidades, pontes, hidroelétricas, lagos, estradas, portos. A este conjunto o autor denomina “objetos geográficos”. Assim, segundo o autor, para os geógrafos, os objetos compreendem tudo o que existe na superfície terrestre, herança do meio natural e das gerações passadas, que são produzidos/transformados por meio do sistema de ações. Se o sistema de objetos é composto pelas formas espaciais, o *sistema de ações* corresponde às ações do homem, fruto de suas necessidades e vontades em alterar o espaço em que vive. “Só o homem tem ação, porque só ele tem objetivo, finalidade. A natureza não tem ação porque ela é cega, não tem futuro. As ações humanas não se restringem aos indivíduos, incluindo, também, as empresas, as instituições” (SANTOS, 1999 [1996], p.67).

Ainda, Santos (1985) estabeleceu quatro categorias para se analisar o espaço: forma, função, estrutura e processo, todas relacionadas dialeticamente. *Forma* seria o aspecto visível, o exterior de um objeto, seja visto isoladamente ou em conjunto, gerando um padrão espacial. Uma casa, um edifício, uma quadra, um bairro, uma cidade, seriam todas formas espaciais, em diferentes escalas. A relação dialética com as demais categorias se faz necessária, pois, se analisarmos a forma isoladamente esta poderia ser entendida conforme os fundamentos da geometria, “(...) caindo em um espacialismo estéril”, conforme Corrêa (2012, p.28). A *função*, por sua vez, seria o objetivo, a tarefa, para qual o objeto (forma) foi criado. Assim, a casa ou o edifício tem como função habitar; enquanto o bairro e a cidade podemos associar com trabalho e o lazer, por exemplo. Até aqui entendemos que forma e função, para se analisar o espaço seriam, portanto, indissociáveis.

Por meio da inserção da forma e da função na *estrutura* (social) seria possível compreender a natureza histórica do espaço. Ou seja, a estrutura estaria relacionada à natureza econômica e social de uma determinada sociedade em um

determinado momento (no tempo). Seria, nas palavras de Corrêa (2012, p.29), “(...) a matriz social onde as formas e funções são criadas e justificadas”. E, finalmente, *processo* seria a ação contínua que, eventualmente, resulta em transformação/mudança em determinado período de tempo. É por meio de um processo que uma estrutura se transforma. Portanto, somente a partir da análise dialética destas quatro categorias torna-se possível analisar o espaço, as organizações espaciais e a dinâmica espacial de uma determinada sociedade, em um dado período de tempo.

Lefebvre (2008 [1968]) define a sociedade resultante da urbanização (e industrialização) como “sociedade urbana”; e diante da extensão desse processo, o autor apresenta a hipótese da urbanização total da sociedade. A necessidade de estabelecer tal hipótese, ao mesmo tempo em que define o conceito, se deve à tentativa de Lefebvre em responder uma questão teórica referente à realidade, denominada por ele de “revolução urbana”. Esta questão implica no conjunto de transformações pelas quais a sociedade contemporânea atravessou para passar de um período em que predominaram as questões de crescimento e industrialização, para um período em que a problemática urbana surge em primeiro plano, assim como a busca por soluções próprias à “sociedade urbana”.

De maneira semelhante, para Carlos (2004) a hipótese da urbanização completa da sociedade descrita por Lefebvre significa dizer que:

[...] se a industrialização está posta no horizonte ou nos estudos urbanos como um elemento para o debate; a problemática urbana avança e transcende a problemática posta pela industrialização, pois se a industrialização permitiu a generalização da mercadoria, a extensão ampliada da base do capital; o processo de reprodução da sociedade, hoje, se realiza num outro patamar; aquele da esfera da vida cotidiana e da cidade e não só na esfera da produção de mercadorias e da fábrica – esta é uma consequência do desenvolvimento da noção de produção. O conceito de reprodução revela o urbano como momento de reprodução saído da história da industrialização e a tendência da sociedade urbana que resulta da urbanização quase que completa da sociedade. Nascida da industrialização, nossa sociedade se concebe enquanto a sociedade urbana, a partir da explosão, da transformação radical das antigas formas urbanas e dos antigos modos de vida (CARLOS, 2004, p.27-28).

A partir da premissa estabelecida por Lefebvre, da urbanização completa da sociedade e, por consequência, da prevalência da sociedade urbana, ao nos

referimos ao espaço como indispensável para a sobrevivência do homem, estamos nos referindo, portanto, “(...) ao espaço urbano e quando falamos da produção do espaço, estamos falando de produção do espaço urbano” (PEREIRA, 2002, p.41).

E, ao entendemos o processo de produção da cidade como dinâmico, sempre em movimento e em transformação, vinculado às relações sociais e às relações do homem com o ambiente (natural e construído) e em um determinado momento no tempo, logo entendemos que se trata de um constante processo de (re) produção do espaço urbano.

[...] a história tem uma dimensão espacial e emerge no cotidiano das pessoas através do modo de vida urbano. O urbano, como produto da produção e reprodução dos seres humanos, é produto histórico, ao mesmo tempo que é realidade presente e imediata. A produção espacial realiza-se no cotidiano das pessoas e aparece como forma de ocupação e/ou utilização de determinado lugar, num momento específico (CARLOS, 1994, p.85-86).

Diante disso, concordamos com Pereira (2002) que a cidade surgiu na história da humanidade no momento em que as relações sociais, enquanto produto, condição e meio do processo de reprodução da sociedade, são espacializadas de modo dinâmico, assim como a própria sociedade o é.

Gottdiener (1997), ao construir sua teoria sobre a produção *social* do espaço urbano, propõe uma nova maneira de analisar a produção do espaço, superando as frequentes teorias marxistas, embasadas apenas na questão econômica (espaço abstrato), de modo a incorporar a dimensão social (espaço social), o que não constitui tarefa fácil, pois, “(...) requer um retorno à luta por uma vida comunitária equilibrada que desenvolva no espaço relações sociais transformadoras” (GOTTDIENER, 1997, p.290).

Podemos também compreender o estágio (atual) da produção do espaço urbano e, com isto a cidade resultante deste processo, a partir da relação dialética com o modo de produção capitalista. É o que veremos no tópico seguinte.

2.1.1 Aspectos gerais da produção capitalista da cidade

A análise de como a cidade capitalista é produzida, segundo Carlos (2004, p.20) deve considerar três planos, que revelam dimensões articuladas de maneira indissociável e cujo processo ocorre em movimento, quais sejam: (i) o **econômico**: como condição para a realização da produção do capital. Ainda, a autora aponta que a “(...) reprodução das frações de capital se realiza através da produção do espaço”; (ii) o **social**: como prática socioespacial, ou seja, “(...) elemento central da reprodução da vida humana”; e (iii) o **político**: como espaço de dominação da sociedade pelo Estado, enquanto agente legislador/normatizador da produção do espaço. A articulação desses planos, conclui a autora, tem como “(...) pano de fundo o processo de mundialização da sociedade, enquanto constituição da sociedade urbana”.

Em relação ao plano econômico, a existência da propriedade privada do solo urbano é, portanto, condição para o contínuo processo de produção, ou seja, de reprodução da cidade capitalista⁹. No entanto, conforme aponta Carlos (2014), ao contrário de outros bens de consumo produzidos neste contexto de produção, o solo, matéria necessária para a reprodução do espaço e da própria sociedade, ao adquirir *status* de mercadoria, ao longo do processo histórico, tornou-se raro, já que passa a ser apropriado¹⁰ de forma privada.

De maneira semelhante, Queiroz Ribeiro (1986, p.46) considera que o valor adquirido pelo solo urbano, neste momento entendido como mercadoria, seria simples consequência de sua “(...) condição necessária à produção capitalista”

⁹ Segundo Pereira (2002, p.42) o uso da expressão “cidade capitalista” revela-se redundante, uma vez que o capitalismo, enquanto modo de produção objetiva a valorização do capital e, para tanto, necessita para sobreviver de um espaço físico determinado capaz de proporcionar sua produção e reprodução, ou seja, sua valorização e consequente acumulação. Assim, conclui, a cidade constitui o “espaço urbano capitalista que predomina no atual período histórico”.

¹⁰ Lefebvre na obra *Do rural ao urbano* trata do conceito de apropriação. Carlos (2014) nos traz a tradução do conceito, que deve ser entendido de forma dialética com o termo dominação. Os dois são considerados duas modalidades de ação dos grupos humanos sobre o meio material. A dominação sobre a natureza material objetiva substituí-la por seus produtos para o consumo final pela sociedade; enquanto que a apropriação consiste em transformar a natureza em bens humanos, sem destruí-la. “A apropriação é a meta, o sentido, a finalidade da vida social. Sem ela, a dominação técnica sobre a natureza tende ao absurdo, à medida que cresce. Sem a apropriação, pode ocorrer crescimento econômico e técnico, mas, o desenvolvimento social propriamente dito se mantém nulo” (LEFEBVRE, 1978, p.164-165 *apud* CARLOS, 2014, p.72).

assim como o espaço seria “(...) elemento vital a toda atividade humana” e, portanto, monopólio de quem o compra, e irreproduzível.

Harvey (1980) destaca, no entanto, que a palavra ‘valor’ possui dois significados distintos: o *valor de uso* está associado ao valor de consumo de um bem (ou mercadoria), e o *valor de troca*, ao valor de alienação do mesmo.

Para salientar que o solo urbano e as benfeitorias nele construídas (edificações) não constituem “mercadoria qualquer”, Harvey (1980, p.135-136) destaca seis aspectos sobre os mesmos que merecem atenção: (i) *são fixos*. “A localização absoluta confere privilégios de monopólio à pessoa que tem os direitos de determinar o uso nessa localização”; (ii) *são indispensáveis para existir, trabalhar, viver*; (iii) *se realizam raramente enquanto valor de troca*. Porém, no mercado de aluguel, por exemplo, essa realização é muito mais frequente; (iv) *o solo é permanente*, o que o torna uma “oportunidade de acumular riqueza”; (v) *o valor de uso é longo, enquanto que o valor de troca “ocorre em um momento no tempo”*. Por se tratar de um mercado de alto valor de troca, as instituições financeiras desempenham um importante papel no mercado da propriedade privada na economia capitalista¹¹; (iv) *possuem usos numerosos e distintos que não são mutuamente excludentes para o usuário*. Ao usar o exemplo de uma moradia, o autor apresenta alguns usos como: abrigo, privacidade, um meio para lucrar e aumentar riqueza, uma localização de vizinhança que tem características físicas, sociais e simbólicas (*status*).

Ademais, cabe destacar que o solo urbano pode ser considerado a única mercadoria que adquire valor (de troca) independentemente de qualquer ação do proprietário, esteja ele construído ou não. Segundo Harvey (1980, p.159) este valor também é influenciado pelos usos alternativos (o que a legislação urbana define como permitido ou permissível para ser construído) e pela vizinhança: “(...) daí, surge o ‘sentido importante’ de que o valor de qualquer parcela de solo ‘contém’, atualmente, os valores de todas as parcelas, assim como as expectativas supostas de valores futuros”, conclui o autor.

¹¹ Os agentes responsáveis pela produção do espaço serão apresentados no tópico seguinte.

Furtado (2007) afirma ainda que o proprietário pode estar ausente durante todas as etapas¹² de produção e reprodução do espaço e este se valorizará do mesmo modo. Ele tampouco precisa construir todo o potencial construtivo definido por meio da legislação urbana “(...) para obter, no mercado, uma oferta compatível com as possibilidades atribuídas a seu terreno”, conclui Furtado (2007, p.244).

O espaço pode ser entendido simultaneamente como condição, meio e produto para a reprodução de diversas tipologias de relações sociais, que se reproduzem historicamente, em determinado momento (CARLOS, 2014). Sendo assim, a cidade pode ser compreendida como processo de produção (condição e meio) e forma de apropriação (produto). E, como produto, materializa-se em formas específicas de ocupação do espaço, de acordo com a atividade/ação a ser desempenhada/produzida neste espaço, conformando uma série de tipologias de uso do solo urbano. Nas palavras da autora:

O uso do solo ligado a momentos particulares do processo de produção das relações capitalistas é o modo de ocupação de determinado lugar na cidade, a partir da necessidade de realização de determinada ação, seja a de produzir, consumir, habitar ou viver. O ser humano necessita, para viver, ocupar um determinado lugar no espaço. Só que o ato em si, não é meramente o de ocupar uma parcela do espaço; ele envolve o ato de produzir o lugar (CARLOS, 1994, p.85, grifo nosso).

Assim, a partir dos diversos usos que o solo urbano assume, podemos identificar espacialmente as desigualdades e conflitos sociais que surgem no espaço. Esses conflitos serão orientados “(...) pelo mercado, mediador fundamental das relações que se estabelecem na sociedade capitalista, produzindo um conjunto limitado de escolhas e condições de vida” (CARLOS, 1994, p.86). Se o mercado funciona como mediador entre as relações sociais de produção e a cidade, determina-se que o uso e a ocupação do solo só podem ocorrer mediante

¹² Segundo Furtado (2007) seriam quatro as etapas de produção e reprodução do espaço urbano, correspondentes ao processo de urbanização, sendo entendido como processo permanente e conduzido preferencialmente com a participação do Estado. A cada etapa deste processo são agregados novos valores ao preço da terra, que a autora entende como mais-valias fundiárias. As etapas são classificadas como: (i) planejamento (produção da terra urbanizável); (ii) provisão (geração de solo urbano); (iii) regulação (autorização de usos efetivos); e (iv) gestão (evolução do processo de urbanização).

pagamento de preço (por meio de compra ou aluguel) estipulado pelo mediador, o próprio mercado.

Segundo propõe Villaça (2012, p.27), o preço do solo urbano é composto de três componentes: (i) renda absoluta: corresponde ao valor da propriedade da terra, ou seja, a renda capitalizada; (ii) valor da terra-localização: gerado a partir do tempo de trabalho humano gasto para produzi-lo; e (iii) preço de monopólio.

A terra-localização, conceito definido pelo autor, surge da seguinte indagação: *“se o espaço urbano é produzido pelo trabalho humano, pergunta-se: Qual o produto desse trabalho?”*. A primeira resposta, automática, seria: infraestrutura urbana, ruas, edifícios, etc. No entanto, esses produtos são pertencentes a apenas um grupo de pessoas. O autor busca outra resposta: a ‘localização’. No entanto, como completa, a localização é apenas um atributo que pode tanto agregar valor, como desvalorizar algo dentro do espaço urbano: a terra.

O autor apresenta um paralelo entre localização e fertilização, a partir de teorias marxistas: enquanto o primeiro é um valor atribuído à terra urbana, o segundo está relacionado à terra agrícola. No entanto, ao contrário da fertilização, que é um “dom gratuito da natureza” (VILLAÇA, 2012, p.30), a localização é uma construção social e, sendo assim, pode gerar renda mesmo desocupada. Villaça entende localização como o resultado do trabalho coletivo gasto para a produção da cidade como um todo. Este componente, portanto, estaria relacionado ao potencial de acesso do terreno em relação ao conjunto da cidade. Quanto maior o seu grau de acessibilidade, mais tempo (e, portanto, custo) em trabalho foi gasto para sua produção e, conseqüentemente, maior seu valor de localização. Nas palavras do autor:

A acessibilidade de um terreno ao conjunto urbano revela a quantidade de trabalho socialmente necessário dispendido em sua produção. Quanto mais central o terreno, mais trabalho existe dispendido na produção dessa centralidade (...). Os terrenos da periferia têm menos trabalho social incorporado em sua produção do que os centrais (VILLAÇA, 2001, p.74).

O terceiro componente, preço de monopólio, no entanto, pode existir em diferentes graus ou até mesmo nem aparecer na composição do preço da terra, uma vez que ele representa um valor agregado pela disputa para sua aquisição. É,

portanto, resultado de uma série de fatores (paisagem para vista natural ou construída, *status*, localização, etc.) que tornam determinado terreno, lote ou mesmo fração ideal, praticamente exclusivos, únicos. A título de exemplo de localizações que possuem esse preço de monopólio agregado ao seu valor, o autor cita: lotes no Morro da Viúva (vista frontal sobre o Pão de Açúcar) ou na Av. Viera Souto (praia de Ipanema). Esses exemplos se referem a localizações que se tornaram desfrutáveis por meio do trabalho humano, porém, referentes a paisagens naturais. Outro exemplo é qualquer apartamento localizado na 5ª Avenida na cidade de Nova Iorque, onde a localização e o *status*, em meio a uma “selva” de edifícios, construídos unicamente a partir do trabalho humano, agregam ao valor da terra o preço de monopólio.

Entendendo a localização com o principal componente que dá valor ao solo urbano (tanto de troca como de uso), podemos concordar com Singer (1979, p.29) que esse valor é “gradiente”, sendo o maior valor encontrado na área central e o menor, na periferia do perímetro urbano. E entre estes dois opostos, existem os diversos gradientes de valor que vão diminuindo ou aumentando, à medida que nos afastamos ou nos aproximamos da região central da cidade.

Para Singer (1979) a origem da valorização do solo urbano não está relacionada à atividade produtiva realizada neste espaço, mas sim “(...) à monopolização do acesso a uma condição indispensável àquela atividade” (SINGER, 1979, p.22). Este monopólio pode ser compreendido como a *localização* da terra urbana, não tendo grande relevância para a composição de seu valor as obras e benfeitorias nela realizadas:

Quase sempre a propriedade imobiliária urbana é dotada de certas benfeitorias – ela é desmatada, arruada, cercada e não poucas vezes construída -, o que dá a impressão que o seu “valor” resulta das inversões feitas nestas benfeitorias. Mas, na realidade, a influência de tais inversões sobre o “valor” do imóvel muitas vezes é negligenciável. Para perceber isso, basta lembrar que imóveis com as mesmas benfeitorias podem ter preços completamente diferentes, conforme sua localização. É comum que o preço de um imóvel seja constituído inteiramente pelo “valor” do terreno, pois o valor da construção, em termos de materiais usados, pode não cobrir sequer o custo de sua demolição (SINGER, 1979, p.22).

Porém, como a cidade constitui espaço dinâmico em constante transformação, conforme ela cresce, novos centros secundários são formados e

surgem novos focos de valorização do solo urbano. “O crescimento urbano implica necessariamente uma reestruturação do uso das áreas já ocupadas” (SINGER, 1979, p.29). Essa reestruturação resulta no surgimento de novas áreas valorizadas assim como o interesse do mercado por outras áreas. No exemplo apresentado pelo autor, o surgimento de um novo anel central, resultante do aumento populacional, acaba por afastar a população de alto poder aquisitivo que ali residia para outras áreas residenciais da cidade, “(...) providencialmente criadas pelos promotores imobiliários” (SINGER, 1979, p.29), ao mesmo tempo em que esse novo anel central sofre desvalorização ao ser ocupado por hotéis de segunda linha, prostituição, pensões, cortiços, etc., definidos pelo autor como “serviços inferiores” (SINGER, 1979, p.30).

Esse processo de transformação, que é bastante gradual, como lembra o autor, dá margem para a atuação dos especuladores. O centro principal, ao ser envolvido por uma “área em decomposição social”, possibilita o surgimento de novas áreas de expansão, e conseqüentemente, de “(...) um ‘novo centro’ em contraste com o ‘antigo centro’” (SINGER, 1979, p.30).

A partir do momento em que entendemos que parte do valor do solo urbano provém do seu grau de acessibilidade, não apenas em relação ao conjunto da cidade, como aos serviços e equipamentos públicos existentes e que a outra parte do valor corresponde aos elementos constitutivos do espaço, que podem ser decorrentes de diferentes níveis de investimento (tipo/qualidade do material de construção empregado na sua construção, por exemplo), infraestruturados ou não; podemos concordar com Villaça (2001, p.355) que a produção do “espaço urbano é intrinsecamente desigual”.

E esta desigualdade espacial, segundo Carlos (1994) seria produto da desigualdade social, uma vez que a capacidade de pagamento é determinante para a localização da moradia, por exemplo. Assim, as classes de maior poder aquisitivo habitam as melhores localizações da cidade, podendo ser as mais centrais, o que constitui importante domínio sobre os tempos de deslocamento (VILLAÇA, 2001) ou mesmo em lugares mais distantes, cuja distância seria compensada pela paisagem natural e pela qualidade de vida. Às classes de menor renda, restam as centralidades, quando estas são abandonadas e deterioradas pelas primeiras, ou ainda a periferia, que neste caso não conta com os atrativos naturais, a não ser

aqueles ignorados pelo mercado imobiliário (encostas de morros, beira de córregos), enfim, onde houver solo urbano mais barato, especialmente pela falta de infraestrutura.

E, para as camadas de baixa renda da sociedade restam, conforme Carlos (1994, p.89), “(...) a favela, cujos terrenos, em sua maioria, são lugares onde os direitos de propriedade não vigoram”, ou mesmo “(...) os bancos públicos, as marquises ou o abrigo das pontes e viadutos” para aqueles que a autora denomina de “(...) exército industrial de reserva que não consegue sequer viver de ‘bicos’ (do comércio nos semáforos, por exemplo), mas de esmolas”.

Singer (1979, p.33) afirma de maneira categórica, “(...) a cidade capitalista não tem lugar para os pobres”, uma vez que a propriedade privada do solo urbano é condição *sine qua non* para a existência da própria cidade capitalista, como já mencionado no início deste tópico. Para essa parcela da população, sem capacidade de pagamento, sobram os espaços urbanos mencionados por Carlos (1994).

Segundo Smith (1988, p.86) as relações sociais no capitalismo diferem de outras economias de troca, uma vez que “(...) produz, de um lado, uma classe que domina os meios de produção para toda a sociedade, ainda que não produza trabalho”, ao mesmo tempo em que produz do outro lado, “(...) uma classe que domina somente sua própria força de trabalho, que precisa ser vendida para sobreviver”. Essa mesma dicotomia das relações sociais capitalistas se reflete na produção do espaço. De fato, a apropriação do espaço ocorre de forma individual ainda que ele seja resultante de uma produção social (de toda a sociedade). Isto significa que o acesso aos lugares da realização da vida ocorreria primordialmente (claro, existem exceções) por meio da propriedade privada, e não se realiza para aqueles sem capacidade de pagamento por essa propriedade (CARLOS, 2014).

A desigualdade socioespacial ilustrada reflete muito bem a realidade das cidades brasileiras quanto aos diferentes espaços de uso habitacional, onde a apropriação diferenciada ocorre “(...) de acordo com as características sociais da população predominante em cada um deles, o que denominamos de segregação¹³

¹³ Conforme Corrêa (2005, p.131), segregação “(...) refere-se especialmente à questão residencial, relacionando-se muito mais, portanto, à reprodução da força-de-trabalho. A segregação é um

socioespacial” (PEREIRA, 2002, p.45). Portanto, a desigualdade resultante do modo de produção capitalista explicita a relação dialética entre espaço e sociedade (LEFEBVRE, 1991 [1974]; SANTOS, 1977), em que um se realiza *no* outro e *através do* outro (CARLOS, 2014).

Em síntese, é por meio da propriedade privada que ocorre a produção do espaço na cidade capitalista (CARLOS, 2014). O solo, ao tornar-se fundamental para a reprodução do capital, ganha *status* de mercadoria (QUEIROZ RIBEIRO, 1986; CARLOS, 2014). E como mercadoria possui valor a ele agregado (valor de uso e valor de troca) (HARVEY, 1980), podemos considerar ainda que a sua localização pode agregar tanto valor de uso como de troca ao uso do solo urbano (SINGER, 1979; VILLAÇA, 2001; 2012). Apesar de construído socialmente (LEFEBVRE, 1991 [1974]; SANTOS, 1999 [1996]; CARLOS, 1994; VILLAÇA, 2001), ele é apropriado individualmente, uma vez que só pode ser adquirido por aqueles com capacidade de pagamento (SINGER, 1979; CARLOS, 1994). A dimensão política da cidade, que segundo Carlos (2004) é resultado da dominação do Estado em relação à sociedade será abordada no tópico seguinte, que trata do papel de cada agente responsável pela produção do espaço.

2.1.2 Agentes responsáveis pela produção do espaço urbano

A princípio, a terra urbana era considerada, pelo capitalismo industrial, apenas uma base indispensável para a produção. Porém, conforme nos afirma Mingione¹⁴ (1977, *apud* CORRÊA, 2014, p.45), o interesse do capital industrial na terra urbana surgiu a partir do momento em que esta foi entendida enquanto produto imobiliário, ou seja, enquanto alternativa para a acumulação, “(...) deixando de ser meramente um investimento com vistas a amortecer crises cíclicas de acumulação”.

processo que origina a tendência a uma organização espacial em áreas de ‘forte homogeneidade social interna e de forte disparidade social entre elas’”. Em outras palavras, Villaça (2001, p.142) define como: “(...) processo segundo o qual diferentes classes sociais ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros da metrópole”.

¹⁴ MINGIONE, E. Theoretical Elements for a Marxist Analysis of Urban Development. In: HARLOE, M. (Org.). **Captive Cities: Political Economy of Cities and Regions**. Londres: John Wiley, 1977.

Para Capel (1974), a produção do espaço urbano é resultado da prática de diversos agentes, que podem atuar de duas formas: (i) conforme as diretrizes do sistema capitalista, utilizando para isso meios legais que estão à sua disposição; ou (ii) atuando à margem desses mecanismos para, em seguida, obter a sanção legal correspondente. Conforme afirma o autor, o espaço urbano, de modo geral, não pertence a seus habitantes e não é modelado para seu benefício, “(...) mas sim de acordo com os interesses, às vezes contraditórios, de um conjunto de agentes” (CAPEL, 1974, p.19).

Segundo Corrêa (2014, p.43) esses agentes são “(...) concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas sociais próprias”. Ou seja, estes agentes atuam no espaço e no tempo de acordo com cada formação socioespacial capitalista e, portanto, são os responsáveis pela materialização dos “processos sociais na forma de um ambiente construído” (CORRÊA, 2014, p.44).

Diversos autores das ciências sociais e, em particular da Geografia, já se dedicaram a sistematizá-los em grupos, segundo suas “estratégias e práticas” de ação. Aqui, consideraremos as tipologias definidas por Capel (1974) e também os novos agentes sociais introduzidos em Corrêa (2014).

Os **proprietários dos meios de produção** são os grandes consumidores de terras e, por isso, buscam atender simultaneamente três demandas essenciais para o desenvolvimento de suas atividades: (i) terrenos amplos, com possibilidade de expansão futura; (ii) baixo custo na aquisição; e (iii) localização estratégica, próxima a redes logísticas de transporte, como portos, ferrovias, estradas. Segundo Capel (1974), esse grupo é composto por grandes indústrias e empresas de serviço sendo, portanto, um conjunto de agentes que possuem grande poder econômico. Assim, os eventuais conflitos com outros grupos, como os proprietários fundiários, por exemplo, que buscam a constante valorização de suas terras, tende a beneficiar os primeiros, uma vez que, além de poder econômico, possuem relações políticas “(...) para poder competir vantajosamente com outros possíveis usuários do solo. As indústrias podem ocupar em última análise o espaço que desejam, já que podem pagar preços elevados” (CAPEL, 1974, p.25).

Os **proprietários fundiários** estão interessados em obter a maior renda fundiária por suas propriedades, assim como também têm interesse na conversão de terra rural em terra urbana, por meio da expansão do perímetro urbano. Ou seja,

a esses agentes interessa o valor de troca da terra e não o seu valor de uso. E para tanto, de forma semelhante aos proprietários dos meios de produção, também realizam pressão sobre o Estado (na escala municipal), buscando alterações nas legislações municipais que os beneficiem, ou mesmo, buscam conhecer, por meio da lei do plano diretor, o direcionamento de crescimento previsto para o espaço urbano do município. A partir dessa informação, segundo Capel (1974, p.29), os agentes podem iniciar “(...) o rentável e cômodo negócio da especulação”, especialmente em terrenos próximos ao limite do perímetro urbano. Ao conseguir transformar a terra rural em urbana, geralmente relacionada à demanda por habitação, os produtores fundiários têm duas opções: a urbanização de *status* ou a urbanização popular.

A estratégia adotada depende da localização e do tipo de ocupação predominante na área. As terras da periferia, bem localizadas e valorizadas por amenidades físicas, como lagoa, mar, sol ou verde, tem como consumidores a população de maior poder aquisitivo. E, por se tratar de uma demanda solvável, com certeza de venda, os proprietários fundiários tornam-se também os promotores imobiliários: loteiam, vendem e constroem casas de alto padrão.

No caso de periferias sem atrativos e mal localizadas, estes agentes conseguem obter a renda da terra a partir de loteamentos populares, ou seja, por meio de subsídio do Estado para a construção de moradias populares, com o mínimo de infraestrutura instalada. Outra possibilidade apontada por Capel (1974) é o parcelamento ilegal da terra rural em localidades próximas ao limite do perímetro urbano. Essa estratégia, apresentada pelo autor como sendo utilizada por agentes espanhóis, também pode ser encontrada nos municípios brasileiros. O resultado são bairros distantes e autoconstruídos, que, por crescente pressão popular, acabam sendo regularizados, convertidos em espaços urbanos e infraestruturaados pelo Estado.

Portanto, segundo Capel (1974) o objetivo principal do proprietário fundiário é converter terra rural em urbana, pois, quando isto acontece:

[...] são geradas rendas diferenciais¹⁵ que permitem obter novas mais-valias nos solos mantidos em reserva pelos proprietários, ou adquiridos com propósito especulador, valorizando também os espaços intermediários, entre o bairro e a cidade¹⁶. (CAPEL, 1974, p.32).

Os **promotores imobiliários** podem realizar de maneira parcial ou total as seguintes operações: (a) incorporação: após transformar o capital em imóvel, define-se o padrão e o público-alvo para o empreendimento, assim como o número de unidades e a localização; (b) financiamento: a partir da junção do capital, ocorre a aquisição da terra e se inicia a construção do imóvel; (c) estudo de viabilidade técnica; (d) construção física do imóvel: inclui subcontratação de empresas especializadas em cada etapa da construção; (e) transformação do capital-mercadoria em capital-dinheiro: trata-se da comercialização do empreendimento pronto, etapa em que o valor de troca é mais importante do que o valor de uso (consumo)¹⁷.

A ação deste agente, assim como dos proprietários fundiários, prioriza determinados segmentos da sociedade e atua em áreas valorizadas da cidade, com segurança e infraestrutura, o que acaba por aumentar e reforçar o processo de segregação socioespacial, característico da sociedade capitalista, particularmente a brasileira.

Desta forma, fica claro que este grupo de agentes tem pouco interesse em produzir habitação de interesse social a não ser em parcerias público-privadas onde existe subsídio do Estado, por meio de: “(i) crédito por demanda; (ii) facilidades legais para desapropriação de terrenos; e (iii) facilidades financeiras para a construção” (CAPEL, 1974, p.41).

O **Estado** capitalista atua em três níveis político-administrativos (federal, estadual e municipal), podendo exercer diversos papéis na produção do espaço. Dentre as principais ações do Estado, foram destacadas por Corrêa (2014) as seguintes: (i) legislar sobre a produção e o uso do solo (normas, leis, regras e

¹⁵ Pode-se definir renda diferencial como o excedente gerado por qualidades de alguns terrenos (menores custos de produção/maior produção por m²).

¹⁶ Do original: *se generan así unas rentas diferenciales que permiten obtener nuevas plusvalías en los solares mantenidos en reserva por los propietarios, o adquiridos con propósito especulador, y valorizar también los espacios intermedios entre el barrio y la ciudad.* (tradução nossa).

¹⁷ PEREIRA (2014). Parte do conteúdo apresentado na disciplina “Mercado imobiliário e estruturação da cidade capitalista”, do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFPR.

posturas); (ii) tributar a propriedade fundiária, as edificações, o uso da terra e as atividades produtivas; (iii) produzir infraestrutura urbana e serviços públicos (calçamento, sistema viário, parques, iluminação pública, água, esgoto, coleta de lixo, etc.) para viabilizar a atuação dos demais agentes; (iv) regular o mercado fundiário; (v) atuar como promotor imobiliário; e (vi) atuar como produtor industrial.

Para Capel (1974) o Estado é um agente fundamental na produção do espaço urbano quando atua como promotor imobiliário, uma vez que, nesta condição, desempenha papel de subsidiário para construção de conjuntos habitacionais para atender demandas não solváveis, que não interessam aos proprietários fundiários e promotores imobiliários. Por outro lado, Corrêa (2014) afirma que, ao priorizar esta ação que não interessa aos demais agentes, o Estado reforça, ao invés de reverter, o modelo de segregação socioespacial, já que estes conjuntos são construídos em periferias, regiões da cidade próximas ao limite do perímetro urbano, o que implica em grandes deslocamentos diários casa-trabalho-casa; falta de acesso a serviços e equipamentos públicos e pouca infraestrutura implantada.

Gottdiener (1997), ao tratar do conflito existente entre os diversos agentes sociais que produzem o espaço e seus interesses distintos em relação ao valor de troca e ao valor de uso do espaço urbano, também destaca a atuação do Estado, que ao invés de atuar de forma neutra ou mesmo mediadora, acaba por intervir de forma a beneficiar grupos de agentes detentores do capital. Para Gottdiener, esta atitude em muito contribui para as desigualdades socioespaciais.

Com interpretação semelhante, Singer (1979) busca analisar a relação do Estado com o uso do solo urbano, e como essa relação determina o seu valor. Ao atuar como produtor da infraestrutura urbana e serviços públicos (CORRÊA, 2014) e dotar determinadas regiões da cidade com água, esgoto, iluminação, escola pública, etc., o Estado cria novas demandas para regiões que até então eram negligenciadas pelo mercado imobiliário.

Estas novas demandas, deve-se supor, estão preparadas a pagar pelo uso do solo, em termo de compra ou aluguel, um preço maior do que as demandas que se dirigiam à mesma zona quando esta ainda não disponha do serviço. Daí a valorização do solo nesta zona, em relação às demais (SINGER, 1979, p.34).

A valorização do solo decorrente da ação do Estado, enquanto provedor de infraestrutura, poderá ser também acompanhada pelo processo de gentrificação¹⁸, conforme conclui o autor:

No que se refere à demanda de moradores, a disponibilidade do novo serviço atrai famílias de renda mais elevada e que se dispõem a pagar um preço maior pelo uso do solo, em comparação com os moradores mais antigos, de renda mais baixa. A elevação do preço dos imóveis resultante pode deslocar os moradores mais antigos e pobres, que vendem suas casas, quando proprietários, ou simplesmente saem quando inquilinos, de modo que o novo serviço vai servir aos novos moradores e não aos que supostamente deveria beneficiar (SINGER, 1979, p.34).

Outros autores (CASTELLS, 1983; VILLAÇA, 2004) também entendem a atuação do Estado no espaço urbano como desigual, tendendo a privilegiar os segmentos detentores do capital, tornando marginalizados outros segmentos da sociedade, que ficam “desprovidos” de serviços públicos e infraestrutura.

Ademais, cabe incluir uma quinta tipologia de agente, bastante comum nos países da América Latina: os **grupos sociais excluídos**. Esta tipologia não foi considerada por Capel (1974), sendo sua definição encontrada apenas em Corrêa (1989; 2014). Este conjunto de agentes é formado por aqueles cuja renda não permite o acesso à moradia de forma legal, seja por aquisição ou mesmo por meio de aluguel¹⁹. Portanto, as possibilidades de moradia para esta parcela da população estão muitas vezes restritas à informalidade, como ocupação de cortiços, favelas e autoconstrução. E é por meio destas ações que este grupo se torna agente produtor ou “modelador” do espaço denominado por Corrêa (2014) como “espaço vernacular”. Ao produzir seu próprio espaço, por meio da ocupação de terrenos públicos ou particulares, essa população busca formas de “resistir” e “sobreviver”, diante da realidade da sociedade capitalista, que marginaliza aqueles que não possuem recursos: “(...) grupos sociais recém-expulsos do campo ou provenientes

¹⁸ Termo cunhado pelo geógrafo escocês Neil Smith para designar os processos de valorização e especulação imobiliárias decorrentes de experiências de renovação urbana de áreas centrais que resultam na expulsão de moradores originais, geralmente com menor poder aquisitivo. Para compreender a origem do termo, ler o artigo publicado no Journal of the American Planning Association, em 1979, intitulado: *Toward a Theory of Gentrification A Back to the City Movement by Capital, not People*. Disponível em: <http://www.tandfonline.com> Acesso em: 20/11/2015.

¹⁹ É nesta parcela da população, que compreende renda familiar de zero a três salários mínimos, que se concentra mais de 90% do déficit habitacional no Brasil (ROLNIK e KLINK, 2011).

de áreas urbanas submetidas às operações de renovação, que lutam pelo direito à cidade”, aponta Corrêa (1989, p.30). Este espaço vernacular é produzido em áreas descartadas pelos demais agentes, como periferias pouco ou sem nenhuma infraestrutura ou ambientalmente frágeis (margens de córregos e encostas de morros, por exemplo). A forma legal de acesso à moradia para este grupo, conforme mencionamos acima, ocorre por meio da ação de outro agente, o Estado, responsável pela produção das moradias populares.

Corrêa (2014), posteriormente, incluiu novos agentes sociais no processo de produção do espaço urbano. A seguir listamos alguns deles, acompanhados de possíveis exemplos de como atuam na produção do espaço:

- **Instituições financeiras** (bancos; companhias de seguros; grupos de previdência privada): fornecimento de crédito para possibilitar a atuação de outros agentes da produção espaço. Papel que pode ser desempenhado também pelo Estado, quando este atua como promotor imobiliário. Harvey (1980, p.141), ao tratar dos agentes do mercado habitacional, afirma que este conjunto desempenha um papel fundamental neste mercado e que estão interessados em “(...) obter valores de troca por meio de financiamentos de oportunidades para a criação ou aquisição de valores de uso”. Podem atuar também nos mercados industrial e comercial, o que lhes possibilita “(...) alocar o solo para usos sob seu controle através do financiamento. Decisões dessa espécie são, evidentemente, orientadas para a lucratividade e para evitar risco”, completa Harvey;
- **empreiteiras**: trabalham na construção civil, são contratadas por outros grupos de agentes ou mesmo desempenham uma das possíveis atribuições dos promotores imobiliários;
- **empresas ferroviárias**: realizam a circulação de matéria-prima dos proprietários dos meios de produção, por exemplo, para ser utilizado por outro grupo de agentes, como os promotores imobiliários.

A ação desses novos agentes está intrinsecamente relacionada às tipologias anteriores, e como ressalta Corrêa (2014, p. 46), está “(...) inserida no processo de

produção, circulação e consumo de riquezas no interior de uma sociedade que se caracteriza por ser social e espacialmente diferenciada”.

Uma vez definidos os conceitos relacionados ao tema da produção do espaço, na segunda parte do presente capítulo se busca contextualizar como este processo de produção tem ocorrido no Brasil, particularmente no último meio século.

2.2 PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NO BRASIL: URBANIZAÇÃO, PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA

Foge do escopo desta dissertação, na esfera teórica, analisar com profundidade os aspectos econômicos e políticos responsáveis pela produção e reprodução do espaço urbano no Brasil. No entanto, cabe destacar que o grande ciclo de expansão da urbanização brasileira é recente e teve início na década de 1930, a partir de um conjunto de mudanças estruturais na economia e na sociedade brasileira (BRITO et al., 2002). Porém, a chamada “implosão-explosão”²⁰, para utilizar um termo de Lefebvre (1999 [1970]), p.25), corresponde a um conjunto de mudanças socioespaciais que são descritas pelo autor como “(...) concentração urbana, êxodo rural, extensão do tecido urbano, subordinação completa do agrário ao rural”, ocorreu no Brasil somente na década de 1970, como veremos adiante.

Iniciaremos nossa análise na década de 1960, dez anos antes do primeiro momento de concentração urbana, para tratarmos também do início deste processo, quando a formação do espaço urbano brasileiro exigia a institucionalização de instrumentos para auxiliar na sua ordenação²¹.

Assim, o recorte temporal por nós definido se inicia no momento em que o predomínio da vida urbana começava a se tornar evidente, tornando necessária a estruturação de uma política nacional de desenvolvimento urbano, o que ocorreu no

²⁰ Lefebvre identifica como “implosão” o fenômeno de negação da centralidade da cidade pela indústria, já que tanto a força política como a comercial, presentes nas centralidades das cidades clássicas e feudais respectivamente, perde sua potência social. O processo seguinte, denominado de “explosão”, refere-se ao processo de fragmentação da malha urbana, quando os mais pobres são “empurrados” para fora dos centros, surgindo os subúrbios e as periferias. É produzida, desse duplo processo, uma “anticidade” que nega completamente a cidade que existia até então. Os resultados desse processo são múltiplos: segregação, discriminação e marginalização são apenas alguns deles.

²¹ Um desses instrumentos é o Estudo de Impacto de Vizinhança, posteriormente incluído no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), e objeto de interesse desta pesquisa.

período pós-1964. O recorte se encerra em 2010, fim da década passada, com base nos argumentos de Rolnik e Klink (2011) e Ultramari e Firkowski (2012), sobre o estágio atual de urbanização no país, pós-ciclo de crescimento econômico (1999-2009); e sobre as práticas de gestão urbana recentes (1970-2010), assim como suas perspectivas futuras, respectivamente. Em seguida, apresentaremos com maior detalhe o processo de construção e aprovação do marco regulatório da política urbana no país, no início do século XXI.

Cabe uma aproximação aos conceitos fundamentais que compõem o tema deste subcapítulo: urbanização, planejamento e gestão urbana antes de apresentarmos o retrospecto sobre a produção do espaço urbano no Brasil recente.

Segundo Lefebvre (1991 [1974]), o significado dos termos urbano e urbanização transcendem os limites das cidades: a urbanização seria a junção dos processos sociais e espaciais que permitiram a manutenção do modo de produção capitalista, assim como sua reprodução, por meio das relações de produção.

Sposito (2004, p.31-35) inicia a discussão do conceito de urbanização destacando a “multiplicidade de acepções” com que o termo vem sendo empregado, uma vez que diversos profissionais, como engenheiros, demógrafos, arquitetos e urbanistas e geógrafos, lidam com a problemática em questão. Para a autora, no entanto, urbanização deve ser compreendida como um processo complexo, que só pode ser lido a partir da apreensão do movimento espaço-tempo, “(...) não apenas considerando-se a sucessão e a sincronia, mas também o descompasso e a arritmia que marcam o movimento que, no real, articula essas duas dimensões da existência”. Trata-se, portanto, de um processo de longa duração, que tem início com o surgimento das primeiras cidades e engloba todos os diferentes modos de produção assim como as transformações nas relações sociais. “Em seu bojo, podem ser reconhecidas dinâmicas, fatos e formas de intervenção que estudadas por diferentes profissionais (...) devem ser entendidas e/ou planejadas no contexto do processo maior”.

Miele (2008) também trata da urbanização enquanto processo. E, como tal, pode ser compreendida como um complexo processo de reprodução do espaço urbano em que novos agentes sociais e processos surgem no constante movimento de reprodução do espaço. Assim, por meio desta espacialidade, nos seria revelado

quais as estratégias de reprodução do espaço, do capital e das relações sociais na cidade.

Castells (1983, p.28), por sua vez, propõe a substituição do termo urbanização por *produção social das formas sociais*, uma vez que deve ser compreendido como o conjunto de “(...) relações entre o espaço construído e as transformações estruturais de uma sociedade”. Ou seja, a urbanização constituiria um processo social, decorrente das transformações dos modos de produção capitalista, cuja forma espacial resultante seria as cidades.

Em relação ao conceito de planejamento urbano, Castells (1983) o entende como a forma que o Estado tem de intervir no processo de produção do espaço, de modo a garantir a reprodução da força de trabalho, por meio da regulação de problemas considerados “contornáveis” e repressão daqueles “conflitantes” com os interesses das classes dominantes.

Villaça (2004) também associa o conceito de planejamento urbano à ação do Estado, porém na escala local/municipal e em relação à organização do espaço intraurbano²², sendo formulado/aplicado, no âmbito de cada cidade, por meio do desenvolvimento de planos urbanos individuais. No entanto, o autor destaca a dificuldade de aplicação deste conceito na realidade brasileira, visto que é por meio do domínio da ideologia pela elite hegemônica e pelos governantes que o planejamento urbano tem sido formulado no Brasil. Portanto, o autor concorda com o posicionamento crítico de Castells (1983) segundo o qual, em uma sociedade capitalista, as ações do Estado seriam desenhadas de modo a atender às demandas do capital e das classes dominantes. E também com Gottdiener (1997, p.28), que afirma que “(...) o planejamento urbano em *toda* sociedade é uma fachada para o poder”.

Segundo Deák (1999), o planejamento urbano surgiu no Brasil durante o Estado Novo (1937-1945), com a finalidade de estruturar o processo de produção do espaço urbano, que se dava em ritmo acelerado. Enquanto tarefa da administração

²² Segundo Villaça (2001) a expressão espaço urbano estaria na atualidade muito “(...) comprometida com o componente urbano do espaço regional”, ou seja, o espaço urbano passou a ser associado ao processo de urbanização de espaços regionais, nacionais ou mesmo continentais, de forma genérica, enquanto o espaço formado pelo conjunto da cidade e suas relações espaciais internas necessitava de uma expressão própria para o seu trato e estudo. Portanto, o autor define a expressão “espaço intraurbano”, ainda que o termo possa lhe parecer redundante.

pública, o planejamento urbano era entendido como “(...) conjunto de ações de ordenação espacial das atividades urbanas que, não podendo ser realizadas ou sequer orientadas pelo mercado, tinham que ser assumidas pelo Estado, tanto na sua concepção quanto na sua implementação” (DEÁK, 1999, p.02).

Concordamos com a perspectiva contemporânea de Souza (2011), que relaciona planejamento e gestão urbana, compreendendo os dois como distintos, porém complementares. O ato de *planejar*, segundo o autor, consiste na tentativa de prever os possíveis cenários futuros de um dado processo, de modo a precaver-se quanto a prováveis problemas ou ainda maximizar prováveis benefícios. Enquanto que o ato de *gerir* consiste em administrar as situações presentes a partir dos recursos disponíveis, a fim de atender às necessidades imediatas. Portanto, o que os torna conceitos distintos são o referencial temporal e a atividade fim de cada um deles. E justamente por serem termos distintos, não são substituíveis, devendo ser aplicados de forma complementar, conforme afirma Souza (2011, p.46) “(...) o planejamento é a preparação para a gestão futura”, ao mesmo tempo em que “(...) a gestão é a efetivação, ao menos em parte (...), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir”.

Ainda, o autor apresenta os termos a partir de uma percepção histórica sobre a sua aplicação. Como veremos mais adiante, o planejamento urbano no Brasil durante décadas foi cercado de uma áurea tecnocrata, idealizado e projetado longe da realidade das cidades brasileiras. O conceito de gestão urbana, por sua vez, surgido na década de 1980, desde seu começo esteve associado ao controle democrático da administração das cidades, com espaço para diálogo entre os governantes e a população, refletindo o período de mudança política após o fim da ditadura militar.

2.2.1 Características da urbanização no Brasil

Apenas por opção metodológica nossa, apresentaremos um breve panorama da urbanização recente no país a partir de dois acontecimentos do final do século XIX, ambos relativos à questão fundiária, que, segundo Maricato (2013), são categóricos tanto para a evolução da urbanização, como para o cenário atual da produção do espaço urbano no Brasil:

A tragédia urbana brasileira não é produto das décadas perdidas (...) tem suas raízes muito firmes em cinco séculos de formação da sociedade brasileira, em especial a partir da *privatização da terra* (1850) e da *emergência do trabalho livre* (1888) (MARICATO, 2013, p.23. *Grifo nosso*).

A Lei das Terras, de 1850, transformou a terra, até então ocupada livremente ou cedida pela Coroa, em mercadoria, para aqueles que, como afirma Ferreira (2005, p.01), "(...) detinham 'cartas de sesmaria' ou provas de ocupação 'pacífica e sem contestação', e da própria Coroa, oficialmente proprietária de todo o território ainda não ocupado". A partir daquele momento, a terra como mercadoria seria vendida apenas por meio de leilões. O que, na prática, significava que a nova lei transformava a terra em propriedade privada no Brasil e apenas por meio de pagamento se teria acesso a ela. E quem poderia pagar? Os grandes latifundiários. Conforme Maricato (1997), as primeiras tentativas de aprovação da Lei das Terras, entre 1822 e 1850, foram frustradas por aqueles que já detinham terras, contrários à proposta liberal de promover a colonização de pequenas propriedades e a cultura de subsistência.

O segundo acontecimento destacado por Maricato está relacionado à força de trabalho, fundamental para a produção do espaço urbano. O fim da escravidão no país, que culminaria com a lei de 1888, foi um fato muito mais ligado a questões econômicas (relação comercial com a Inglaterra) do que a abolicionistas. Antes disto, em 1831, com a proibição do tráfico negreiro, o comércio de escravos ainda existia, de forma clandestina, o que tornou o processo muito caro, ao mesmo tempo em que a mão de obra imigrante ficava mais e mais atraente. Segundo Brito et al. (2002), o imigrante se tornava também interessante para o Estado, que financiava as migrações internas, buscando direcioná-las para os estados mais desenvolvidos economicamente: São Paulo e Rio de Janeiro.

Dezenove anos depois, diante de uma ameaça real de fechamento dos portos, o tráfico de escravos foi completamente extinto (FERREIRA, 2005). Assim, a mão de obra livre, de imigrantes, diante da impossibilidade de aquisição de pequenos pedaços de terra, viu-se "forçada" a trabalhar nas grandes fazendas de café, em uma relação bastante próxima daquela vivida pelos escravos, de dependência. Para atender suas necessidades básicas de sobrevivência, o ex escravo foi criando dívidas com os patrões as quais, com o passar dos anos, tornaram-se impossíveis de pagar.

Portanto, estaria também fundamentada a questão de acesso à terra urbana no país, como apontado por Ferreira (2005), ao se referir aos escritos de Maricato (1997) sobre o tema. A Lei das Terras guiaria a partir de então o entendimento e a distinção entre "solo público e solo privado", que se tornava regulável (leis de uso e ocupação), ao mesmo tempo em que se consolidava como privilégio das classes dominantes.

Avancemos até a década de 1960, que marca um significativo ponto de inflexão²³ no processo de urbanização (SANTOS, 2009 [1993]). Nesse período, os números da população urbana e rural se aproximaram pela primeira vez entre 1960 e 1970 (55% rural e 45% urbana, aproximadamente), diferentemente do perfil de ocupação observado no decênio anterior, quando a população rural correspondia a pouco mais de 63% da população total do país.

Os dados do censo demográfico de 1970 apontaram para uma população urbana semelhante à população total registrada no censo de 1950 (pouco mais de 50 milhões). Somente neste período de vinte anos, o crescimento da população urbana correspondeu a aproximadamente cinco milhões de habitantes por ano. Podemos observar pela primeira vez a população urbana ultrapassar a rural (55,92%), em um processo praticamente simultâneo ao de criação das primeiras regiões metropolitanas²⁴ no país.

Em 1980, a população urbana continuou a crescer, ainda que com menor velocidade, ao passo que na década de 1990, podemos observar claramente um

²³ Segundo Santos (2009 [1993]), o primeiro ponto de inflexão no processo de urbanização brasileiro ocorreu em 1930, uma vez que marca o início de um conjunto de mudanças estruturais na economia, política e na sociedade decorrentes da Revolução de 30. Durante este período ocorreu a transformação da economia cafeeira, baseada na exportação agrícola e comandada pela oligarquia do café, em uma economia marcada pela presença do Estado, interessado no desenvolvimento industrial e pronta para subsidiar as importações. A recém-surgida burguesia industrial assumiu a hegemonia política sem que sua predecessora (a elite cafeeira) perdesse seus privilégios. A "ambiguidade entre ruptura e continuidade", presente em todos os momentos de transição da sociedade brasileira, desde o período colonial, é marca característica da nossa urbanização. (MARICATO, 2013). O segundo ponto ocorreu a partir do decênio 1940-1950, marcado pela industrialização enquanto "processo social complexo", ou seja, implicou na formação de um mercado nacional de produção e consumo, baseado na atividade terciária. Esta nova base econômica impulsionou a urbanização para além das capitais, gerando também o crescimento de pequenas e médias cidades (SANTOS, 2009 [1993]).

²⁴ As primeiras oito regiões metropolitanas no país foram criadas entre 1973 por meio da Lei Complementar nº14, que atendia às diretrizes previstas na Constituição de 1967, sendo elas: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Lei de criação das regiões metropolitanas disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp14.htm

processo de desaceleração, possivelmente relacionado à diminuição da migração rural-urbana, cujo auge ocorreu entre 1960 e 1980 (BRITO et al., 2002) ou à diminuição da taxa de natalidade (MARICATO, 2013). Conforme os números do Censo 2010, atingimos um novo patamar de urbanização, onde mais de 160 milhões de pessoas residiam em áreas definidas como urbanas, o que corresponde a pouco menos da população total do país em 2000, e uma taxa de urbanização de aproximadamente 85% (TABELA 1).

TABELA 1 - A EVOLUÇÃO DA URBANIZAÇÃO NO BRASIL

DÉCADA	RURAL	URBANA	TOTAL	TX DE URBANIZAÇÃO
1950	32.932.748	19.011.649	51.944.397	36,16%
1960 ⁽¹⁾	38.987.526	32.004.817	70.992.343	44,67%
1970 ⁽¹⁾	41.603.839	52.904.744	94.508.583	55,92%
1980 ⁽¹⁾	39.137.198	82.013.375	121.150.573	67,59%
1991 ⁽²⁾	36.041.633	110.875.826	146.917.459	75,59%
2000 ⁽²⁾	31.835.143	137.755.550	169.590.693	81,23%
2010 ⁽²⁾	29.830.007	160.925.792	190.755.799	84,36%

FONTE: IBGE, Censo demográfico 1940-2010, organizado pela autora (2015).

Nota: Até 1970 dados extraídos de: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007 no Anuário Estatístico do Brasil, 1981, vol. 42, 1979.

⁽¹⁾População recenseada.

⁽²⁾População residente.

A rápida urbanização no país trouxe consigo um conjunto de desafios estruturais (relativos à moradia, transporte, saúde, educação, infraestrutura), uma vez que não foi acompanhada de urbanidade, o que apenas reforça, ao invés de solucionar, o quadro de desigualdades socioespaciais que se multiplicou em diversas escalas, da macrorregional à intraurbana, durante o século XX.

O conceito de urbanidade foi utilizado pela socióloga Ana Clara Torres Ribeiro²⁵, com o intuito de explicar que a intensa urbanização e o adensamento da vida social não foram acompanhados pelo aprimoramento das “(...) relações societárias e, portanto, pela garantia de direitos individuais e coletivos” (*apud* GRAZIA, 2003, p.55). Ou seja, o conceito está relacionado ao acesso universal às

²⁵ **Urbanidade e vida metropolitana.** Rio de Janeiro: Editora Jobran, Série Espaço, 1996.

mínimas condições de vida nas cidades, quais sejam: (i) serviços de infraestrutura urbana, como água, esgoto, iluminação pública e calçamento; (ii) saúde, educação, cultura e lazer por meio de equipamentos públicos; (iii) transporte público; (iv) segurança e, claro, (v) moradia adequada. Enfim, precisamente o oposto do que Maricato denomina de “tragédia urbana brasileira”: “(...) enchentes, desmoronamentos, poluição de recursos hídricos, poluição do ar, impermeabilização da superfície do solo, desmatamento, congestionamento habitacional, reincidência de epidemias, violência etc.” (MARICATO, 2013, p.22).

Esse modelo de urbanização a que Maricato se refere é muitas vezes relacionada a práticas de planejamento e gestão urbana dissociadas da realidade das cidades brasileiras. A seguir apresentaremos um breve retrospecto das práticas urbanas recentes, por meio das perspectivas de Leme (1999), Maricato (2000; 2014), Villaça (2004), Rolnik e Klink (2011) e Ultramari e Firkowski (2012).

2.2.2 Síntese histórica da atividade de Planejamento Urbano no Brasil

A crítica à dissociação do planejamento em relação à realidade das cidades brasileiras pode ser encontrada em Maricato (2000) que, para tratar do tema, utilizou a expressão cunhada pelo intelectual brasileiro Roberto Schwarz para se referir ao desenvolvimento da sociedade brasileira: “As ideias fora do lugar”. Esta expressão recebeu o complemento “e o lugar fora das ideias”, do sociólogo Francisco de Oliveira, e sintetiza perfeitamente a história do planejamento urbano no Brasil (“As ideias fora do lugar, e o lugar fora das ideias”), em que muitas vezes se procurou nas práticas internacionais, não condizentes com a realidade do processo de produção das cidades brasileiras, um modelo de prática urbanística (*as ideias fora do lugar*). A autora também se refere à existência de duas cidades dentro do mesmo espaço urbano, uma legal, que obedece ao conjunto de leis, normas e regras definidas para o crescimento adequado da própria cidade; e outra, a cidade ilegal ou real (*o lugar fora das ideias*), que vive à margem da legislação urbana e onde habita a grande maioria da população que não possui condições de acessar o mercado legal de terras.

No entanto, a “representação ideológica hegemônica sobre a cidade” (MARICATO, 2000, p. 168) não permite reconhecer a existência dessa dualidade nas cidades brasileiras, uma vez que o capital imobiliário a desconhece ou finge não enxergar sua existência. Villaça (2004, p.183), ao abordar a história do planejamento urbano, também tratou do tema, porém, fortemente apoiado em sua perspectiva ideológica. Para o autor, ideologia poderia ser entendida como “(...) um conjunto de ideias fundamentais desenvolvidas pela classe dominante visando facilitar a dominação, ocultando-a”.

Portanto, segundo Villaça, as origens dos problemas estruturais das cidades brasileiras foram constantemente mascaradas pelas classes dominantes e pelo próprio Estado, que, frequentemente, atua beneficiando apenas a elite, em detrimento da maioria da população (GOTTDIENER, 1997). E, assim, por meio do discurso ou do plano diretor (e suas diversas variações, conforme afirma o autor), a dominação acontece.

Os chamados planos de conjunto, ou seja, os planos urbanísticos que abrangiam toda a área urbana a partir de uma visão de totalidade, integrando o centro aos bairros e estes entre si, por meio de sistema de vias e de transportes (LEME, 1999), ainda eram vigentes na década de 1960. Esta tipologia de planejamento, que substituiu a primeira fase²⁶, marcada por obras de melhoramento e embelezamento urbano (1875-1930), representava a transição “(...) da cidade do consumo para a cidade da produção” (VILLAÇA, 2004, p.199). O que significava a introdução de conceitos como eficiência, ciência e técnica no processo de planejamento urbano.

A novidade introduzida pela segunda fase (1930-1965) do planejamento consistia na implantação de grandes obras de infraestrutura, em especial saneamento e sistema viário, ainda que obras de embelezamento continuassem ocorrendo, devido ao forte “(...) interesse pelas oportunidades imobiliárias que as remodelações urbanas oferecem, e nesse sentido o centro da cidade ainda é o foco de atenção dos planos. No discurso, entretanto, pretende-se abordar a cidade inteira” (VILLAÇA, 2004, p.207). Esta fase, portanto, marcava um período de

²⁶ As fases do planejamento urbano brasileiro aqui apresentadas foram definidas a partir da junção da periodização proposta por Leme (1999) e Villaça (2004).

transição entre o planejamento anunciado e de fato executado, para a fase posterior, do plano-discurso, conforme destacado pelo autor.

A partir da criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) em 1964, e também, no mesmo ano e associados a ele, do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH), poderíamos destacar três significativas mudanças na paisagem urbana²⁷ brasileira, que passa a refletir, mais claramente, as desigualdades sociais.

Entre meados de 1960 e da década de 1970 foi estruturada a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano²⁸ (PNDU), baseada em um sistema de financiamento de habitação e saneamento. A principal fonte de recurso para este financiamento foi o fundo destinado a indenizar trabalhadores demitidos sem justa causa (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS). Os recursos eram arrecadados e redistribuídos pelo Estado, mediante empréstimo, para financiar programas de moradias e obras de infraestrutura. A política de habitação era baseada no modelo de financiamento da produção privada e de companhias públicas, incluindo a posterior oferta de crédito bancário para os consumidores finais. Já a política de saneamento, teve como modelo as companhias estaduais (ROLNIK e KLINK, 2011).

A segunda (mudança) correspondeu ao acelerado processo de verticalização pelo qual muitas cidades brasileiras, especialmente as grandes, passaram a partir deste momento. Embora a verticalização das cidades por edifícios de apartamentos, principal opção de moradia da classe média, tivesse iniciado na década de 1940, no Rio de Janeiro, foi a partir de 1964, com a implementação do SFH, que a produção vertical de moradias, construídas e alienadas pelo mercado imobiliário privado (MARICATO, 2013), realmente transformou a paisagem urbana.

Por sua vez, a produção de moradia realizada pelo poder público (estadual e municipal), que resultou nos chamados conjuntos habitacionais populares, foi responsável pela mais drástica transformação da paisagem urbana. De fato, a

²⁷ O conceito de paisagem urbana tem por base Carlos (1994), que o entende como expressão visual da “ordem” e do “caos”, manifestação material tanto do processo de produção do espaço urbano como representação das relações sociais de produção deste espaço, criada ao longo do processo histórico da sociedade.

²⁸ Prevista no II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento, elaborado para o governo do General Ernesto Geisel, em 1973 (MARICATO, 2000).

implantação destes conjuntos foi repetidamente realizada em áreas distantes dos centros urbanos, onde o preço da terra é menor, justamente por ser completamente desprovida de infraestrutura. E, como consequência, o morador vive em condições “(...) inadequadas ao desenvolvimento urbano racional”, enquanto aos contribuintes cabe arcar com os custos de extensão das redes de infraestrutura (MARICATO, 2013, p.21). No entanto, estes programas, tanto de saneamento como de habitação, não foram capazes de atender a toda a população brasileira de forma igualitária, visto que o sistema dependia, para sua sobrevivência, do retorno dos investimentos públicos realizados, por meio de taxas de serviço (saneamento) e prestações da casa-própria (habitação). Assim, o sistema se expandia nas regiões de maior renda, onde a população tinha capacidade de pagamento, conforme afirmam Rolnik e Klink:

Nem na habitação nem no saneamento este modelo foi capaz de prover condições adequadas de moradia para a maior parte da população, cuja renda não a habilitava para a condição de “demanda” neste mercado de casas e infraestrutura. O modelo foi estruturado para atender basicamente às regiões urbanas, e particularmente as grandes cidades, onde havia mercado e escala de demanda para os produtos (ROLNIK e KLINK, 2011, p.11).

Paradoxalmente, apesar da existência de um sistema nacional de planejamento urbano, foi durante a ditadura militar (1964-1985) que as cidades ilegais, ou seja, as “cidades dentro das cidades” mais cresceram, à margem de qualquer tipo de lei urbana ou plano. A dinâmica própria da produção de moradias, a autoconstrução, associada à ocupação de lotes precários e irregulares constituiu alternativa para a população de baixa renda, que se situava fora tanto dos discursos como dos planos. O Estado não atendia a necessidade de criação de políticas habitacionais específicas para este segmento da sociedade (MARICATO, 2000; 2013). Enquanto, como vimos, “(...) o mercado formal de urbanização produz, privadamente, ‘cidade’” (ROLNIK e KLINK, 2011, p.11) com o auxílio deste mesmo Estado.

Infelizmente o financiamento imobiliário não impulsionou a democratização do acesso à terra via instituição da função social da propriedade. (...) A atividade produtiva imobiliária nas cidades brasileiras não subjogou as atividades especulativas, como ocorreu nos países centrais do capitalismo. Para a maior parte da população que buscava moradia nas cidades o

mercado não se abriu. O acesso das classes médias e altas foi priorizado (MARICATO, 2013, p.21).

Os planos urbanos desenvolvidos neste período (1930-1965) incorporavam outros aspectos além daqueles físico-territoriais, especialmente os econômicos e sociais. Segundo Villaça (2004, p.212), estes planos transcendiam as obras de remodelação urbana, “(...) devendo ser integrados tanto do ponto de vista interdisciplinar como do ponto de vista espacial”, já que não existiria, segundo o autor, alternativa para resolver os “problemas urbanos”, que continuavam aumentando.

O plano-discurso surgiu como manobra para esconder a agenda real dos governantes, justamente no momento em que a preocupação social surgia enquanto discurso. Este aparente paradoxo resultou na nova “prática” do não cumprimento/execução dos planos elaborados. A teoria (discurso) se separava totalmente da prática urbana. Com isso, se iniciou um período de “inconsequência e inutilidade da maioria dos planos elaborados no Brasil” ao mesmo tempo em que “os problemas urbanos ganham novas dimensões” (MARICATO, 2000, p. 138). Assim, conforme afirmado por Maricato (2000), diante da descrença no planejamento urbano, decorrente da não execução de vários planos, nomenclaturas diversas foram dadas a eles: plano diretor, planejamento integrado, plano urbanístico básico, plano municipal de desenvolvimento, por exemplo. A década de 1960 ainda produziu os chamados “superplanos” ou “planos de gaveta”, “peças da mais pura tecnocracia, elaborados por especialistas de escritórios privado” (VILLAÇA, 2004, p.216) que, em muitos casos, eram internacionais.

As décadas de 1970 e 1980 compreendem, segundo Villaça (2004) a fase de planejamento urbano marcado pelos “planos sem mapas”, que corresponderam à antítese dos “planos de gaveta”, pois, voltavam a ser elaborados nas prefeituras, quase sem mapas e diagnósticos aprofundados, sendo vistos como um “plano de princípios e diretrizes” a ser detalhado posteriormente. Nas palavras do autor:

Com a expressão “plano sem mapa” pretende-se designar o novo tipo de plano que a ideologia dominante inventou nas suas constantes tentativas de dar a impressão de que está cuidando do planejamento e “aperfeiçoando-o” continuamente. O novo tipo de plano apresenta “apenas objetivos, políticas

e diretrizes”. Já que é assim, o diagnóstico e a grande quantidade de mapas e estatísticas são dispensados (VILLAÇA, 2004, p.221).

Assim, ao ocultarem os conflitos inerentes aos interesses presentes no processo de produção e reprodução do espaço urbano, eliminavam-se os riscos de discórdias; ao mesmo tempo em que, por apresentarem apenas objetivos gerais e diretrizes genéricas, criava-se uma nova geração de planos fadados a permanecer (também) nas prateleiras.

Segundo afirmam Ultramari e Firkowski (2012, p.75), a gestão das cidades durante a década de 1970 foi baseada no modelo de ação administrativa, ou seja, o governo federal repassava recursos diretamente para os municípios que, por sua vez, não apresentavam as características administrativas necessárias para execução e gerência do planejamento na escala local. Os autores destacam as deficiências técnicas encontradas em grande parte das municipalidades, em termos “(...) de corpo funcional, operacional, instrumental (restrita estrutura legal) e gerencial”. Ademais, os recursos financeiros e o mercado de trabalho não atendiam a um crescimento anual de três milhões de pessoas nas áreas urbanas, durante o decênio de 1970-1980 (TABELA 1).

Assim, as ações municipais durante esta década se restringiram à operação das chamadas “obras estruturais” – saneamento, sistema viário, transporte, saúde e educação – porém, não de forma igualitária por todo o país. Apenas os municípios com qualidades geográficas (localizados em regiões de fronteira ou de interesse turístico), capitais de estado ou aqueles com capacidade política de arrecadar recursos junto ao governo federal conseguiram realizar obras urbanas (ULTRAMARI e FIRKOWSKI, 2012). Cresceram mais ainda as desigualdades macrorregionais, associadas às existentes e reconhecidas desigualdades intraurbanas.

Avaliar os resultados desse momento é uma tarefa de difícil consecução e, recorrentemente, sintetizada como de enormes insucessos ou de resultados limitados a áreas formais e de maior renda das cidades. Os recursos que estavam disponíveis, as prioridades que foram definidas e a opção gerencial assumida nesta década (...), se sujeitas a grandes críticas, deviam ainda atuar em ambiente adverso ao planejamento. Tais ferramentas, práticas e recursos tiveram, de fato, de responder aos efeitos de uma crise econômica com altas taxas de desemprego e, para aquilo que interessava mais especificamente ao gestor urbano, um forte fluxo migratório campo-cidade constituindo demandas difíceis de serem atendidas seja pelos seus aspectos qualitativos (população incapacitada de participar de um mercado

de trabalho urbano) ou quantitativos (altas taxas de crescimento ainda não experimentadas em nossa história urbana) (ULTRAMARI e FIRKOWSKI, 2012, p.75-76).

Concordamos com os autores, portanto, que, neste período a gestão urbana foi marcada por traços claros de tecnocracia. Preocupava-se com o ordenamento do espaço, sem de fato conhecer suas realidades particulares. Isto, associado ao significativo aumento populacional nas áreas urbanas, até então inédito no país, gerou uma incapacidade em administrar de maneira adequada as cidades brasileiras, em forte processo de transformação.

A década de 1980 trouxe a confirmação de que o fenômeno urbano era um processo irreversível, assim como a constatação do esgotamento da capacidade da administração pública municipal em atender às crescentes demandas de uma população 68% urbana. A realização de obras estruturais não atendia mais à complexa realidade da produção do espaço urbano brasileiro, como afirmam Ultramari e Firkowski (2012, p.76):

Da simples atenção ao sistema viário, transporte, educação e saúde, tão caras ao administrador urbano, tem-se também outras questões, adicionais e não excludentes, a enfrentar. Essas dizem respeito à pauperização da população, ao desemprego, à violência e ao acirramento na posse do solo urbano, dentre outros.

A figura do administrador urbano foi substituída pela do gestor urbano. Este buscava o desenvolvimento da cidade, ao contrário de seu antecessor, cuja função assemelhava-se mais a de um “prestador de serviços”, responsável apenas pela implantação de infraestrutura e serviços públicos. Ao lado dos técnicos envolvidos com a gestão (arquitetos, engenheiros, administradores e advogados), passaram a atuar também outros profissionais, especialmente aqueles ligados às áreas de economia e sociologia. Medidas inéditas²⁹ relacionadas à movimentação da economia com vistas à diminuição das desigualdades sociais foram iniciativas

²⁹ Segundo os autores essas medidas, até então não registradas entre as demais experiências na tratativa urbana, correspondiam a: “(...) programas de geração de renda; de abastecimento, com programas de redução de intermediadores; de criação de postos de trabalho, com a flexibilização de legislações de uso e ocupação do solo para a implantação de iniciativas produtivas; dentre outros” (ULTRAMARI e FIRKOWSKI, 2012, p.77).

observadas nesta década, porém, seus resultados só podem ser analisados, devidamente, em longo prazo (ULTRAMARI e FIRKOWSKI, 2012).

Considerarmos a fase (atual) de planejamento urbano pós-1988 como a de “planos diretores constitucionais ou participativos”, uma vez que a Constituição Federal aprovada em 1988 incluiu no capítulo sobre política urbana a obrigatoriedade de elaboração de planos diretores para municípios com mais de 20 mil habitantes³⁰, definindo-o como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (Art. 182, parágrafo 1º). E esse plano, após a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, tornou-se também obrigatoriamente participativo (Art. 40, §4º, I).

O modelo de gestão que marcou a década de 1990 inseriu outro compromisso na agenda governamental: o meio ambiente. Assim, este novo modelo pode ser definido, segundo Ultramari e Firkowski (2012), como “gestão ambiental urbana”. A preocupação em promover o desenvolvimento social e econômico, observada na década anterior, passou a dividir ou disputar o foco com a questão ambiental. O interesse na preservação ambiental, que surgiu a partir deste momento, entrou em choque com as necessidades de ocupação e desenvolvimento urbano, de modo que

[...] ficava clara, pois, uma divergência entre os pressupostos de uma ecologia urbana mais tradicional, que procurava, simples ou utopicamente, o equilíbrio e a adaptabilidade do morador urbano ao meio ambiente por meio de políticas públicas do poder local (ULTRAMARI e FIRKOWSKI, 2012, p. 78).

Ainda, segundo os autores, esta divergência inviabilizava a associação de práticas simultâneas voltadas à preservação ambiental e ao desenvolvimento social, diferentemente do discurso, que pregava harmonia entre os principais interesses deste modelo de gestão. Ademais, a década de 1990 foi também marcada pela presença do neoliberalismo e o novo entendimento da cidade enquanto mercadoria. Nesse contexto, surgiu o planejamento estratégico, representando a diminuição do Estado a favor dos interesses competitivos do capital privado, ou seja, a direção

³⁰ Os demais casos em que a elaboração de plano diretor se faz obrigatória estão incluídos no art.41 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) e serão apresentados ainda neste capítulo.

tanto do planejamento urbano como de sua gestão passou a seguir as orientações do empresariado que promovia sua mercadoria, a cidade, por meio do chamado *marketing* urbano (ULTRAMARI e FIRKOWSKI, 2012).

Para Maricato (2013) os anos de 1980 e 1990 podem ser classificados como “décadas perdidas”, uma vez que foi observado declínio econômico, resultante das altas taxas de crescimento demográfico em relação ao crescimento do PIB, o qual demonstrou registros negativos durante esta década. Consequentemente, os anos 1990 foram marcados pelo forte impacto social do desemprego e também ambiental. Os rebatimentos espaciais destas dificuldades ampliaram as desigualdades sociais, sendo que neste momento “(...) a concentração da pobreza é[foi] urbana” (MARICATO, 2013, p.22). Até metade dos anos 1980 o país ainda estava sob governo militar e, apesar da vigência de um sistema nacional de planejamento urbano e municipal, já mencionado aqui, o crescimento urbano desordenado ocorria

[...] com tal velocidade e independência que é possível constatar que cada metrópole brasileira abriga, nos anos 1990, outra, de moradores de favelas, em seu interior. Parte de nossas cidades podem ser classificadas como *não cidades*: as periferias extensas, que além das casas autoconstruídas, contam apenas com o transporte precário, a luz e a água (esta não tem abrangência universal, nem mesmo em meio urbano). E é notável como essa atividade referida, de pensar a cidade e propor soluções para seus problemas, permaneceu alienada dessa realidade que estava sendo gestada (MARICATO 2000, p.140).

Ademais, concordamos com a autora que o crescimento desenfreado das “não cidades”, à margem das cidades legais, não é resultado da falta de aparato legal para regular a ocupação e a produção do espaço urbano no Brasil. Existem diversas leis para regulação do uso e ocupação do solo, seu parcelamento, assim como códigos de obras e posturas que visam regular esta produção. Porém, segundo Maricato, este conjunto de normas e leis desconsidera a realidade das cidades brasileiras no que se refere à moradia e à ocupação da terra (pública, de propriedade confusa ou ambientalmente frágil). Além disso, é aplicado de acordo com os interesses dominantes do capital (proprietários imobiliários especialmente), de forma arbitrária, ignorando os direitos sociais e “(...) demonstrando que a exclusão social passa pela lógica da aplicação discriminatória da lei” assim como faz “parte do modelo de desenvolvimento urbano no Brasil” (MARICATO, 2000, p.147).

Se o modelo mencionado em Maricato (2000) produz e reproduz, predominantemente, segregação e exclusão socioespaciais, e remete suas origens ao final do século XIX (MARICATO, 2013), o que podemos dizer do período posterior à aprovação da Constituição Federal de 1988 e da regulamentação do seu capítulo sobre política urbana, o Estatuto da Cidade, em 2001? Houve mudanças na forma de produção do espaço urbano brasileiro a partir do século XXI?

Diante de um cenário de democracia consolidada e com base nas novas diretrizes de política urbana, a gestão que se praticou na primeira década do século XXI foi denominada por Ultramari e Firkowski (2012) como “gestão urbana social”. Esta classificação se deve ao começo de um processo democrático também na gestão do espaço urbano, por meio de maior inclusão da sociedade nos processos de decisão de assuntos urbanos pertinentes a toda a população, como a aprovação do plano diretor municipal, que passou a ser obrigatoriamente participativo³¹. Novamente, avaliar os resultados sobre os avanços ou estagnações, tanto na gestão como no planejamento das cidades, em um curto espaço de tempo, não parece correto, visto que o processo de inclusão social correspondeu a uma mudança de paradigma na prática urbanística brasileira e, portanto, necessita de tempo para ser devidamente absorvido.

Vale claro, a lembrança da concreta distância entre discurso e prática, entre desejo e realidade; entretanto, cabe também lembrar que, do ponto de vista da práxis do planejamento e da gestão, parece não haver dúvidas que a complexidade imposta e adotada garantiu posturas de gerência com maiores chances de acerto. Num possível e necessário ceticismo para qualificar o otimismo aqui defendido, poder-se-ia dizer que estamos então distantes de um árduo trabalho de Sísifo, sofrido, interminável e sem resultados, mas, ao mesmo tempo, próximos de boas mudanças sofredamente conquistadas (ULTRAMARI e FIRKOWSKI, 2012, p.80).

Mais uma vez, concordamos com os autores de que se trata de um processo que ao longo das décadas vem se tornando cada vez mais complexo. E justamente por esta razão, uma visão otimista em relação às conquistas até o momento deve ser celebrada. Especialmente se consideramos, assim como também nos afirma Souza (2011), que o entendimento do conceito de gestão urbana no país foi inserido

³¹ Art. 40, §4º, I- a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade (BRASIL, 2001).

há pouco tempo, e menos tempo ainda se considerarmos o seu entendimento por parte dos nossos governantes, como mostra o processo e o foco específico de cada um dos diferentes momentos definidos por Ultramari e Firkowski (2012).

Segundo Rolnik e Klink (2011, p.2) após o registro de uma década (1999 - 2009) de crescimento econômico³², a realidade da produção do espaço urbano no país permaneceu sob a regência do mesmo modelo, em que prevalecem as “disparidades socioespaciais, ineficiência e grande degradação ambiental” em várias dimensões do processo de urbanização. Com base nos dados do relatório “O Estado das Cidades no Brasil: 2000-2008”³³, os autores elaboraram uma série de análises relacionando dinâmicas econômicas e condições de urbanização, a partir do modelo atual de financiamento e gestão do desenvolvimento urbano no país. Os resultados obtidos apontaram: (i) o modelo vigente de aquisição de moradia continuou excluindo grande parte da população que não possui poder de compra; (ii) persistência do modelo de desenvolvimento urbano baseado na contínua expansão urbana, gerando precariedade na mobilidade e vulnerabilidade ambiental; (iii) ausência de políticas urbanas de recuperação da mais-valia fundiária; (iv) ausência de políticas urbanas e de desenvolvimento econômico específicas para as necessidades/realidades múltiplas encontradas no país, tanto na escala macrorregional, como na intraurbana.

Em relação às perspectivas e rumos da gestão urbana para a década vigente (2010-2020), Ultramari e Firkowski (2012) destacam quatro fenômenos que caracterizam a atual fase: (i) queda na taxa de crescimento demográfico; (ii) aumento na disponibilidade de informações para o planejamento das cidades,

³² Segundo os autores, este período constituiu um ciclo de crescimento econômico marcado por um conjunto de mudanças, especialmente sociais, como: (i) implementação de políticas socioeconômicas (programas de transferência de renda para população miserável, como Bolsa Família); (ii) implementação de políticas sociais (aumento de oportunidades de empreendedorismo e desenvolvimento econômico); (iii) criação de programa habitacional (Minha Casa Minha Vida) e de desenvolvimento urbano (Programa de Aceleração do Crescimento) por meio de investimentos públicos e privados (bancos e fundos públicos); (iv) incentivo a outros setores da economia (indústria automobilística e naval). Além de avanços institucionais (nova Constituição Federal e Estatuto da Cidade), que possibilitaram o surgimento de uma nova fase de gestão democrática e participativa nas cidades e as consequentes conquistas nos campos do direito à moradia e à cidade. (ROLNIK e KLINK, 2011).

³³ Este relatório é resultado de pesquisa sobre o desenvolvimento urbano no país, e contou com a participação dos seguintes órgãos e instituições: Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal, Frente Nacional dos Prefeitos, BID, UN-HabitatLAC e Cities Alliance, tendo ainda o Instituto Pólis como secretaria executiva. (ROLNIK e KLINK, 2011, p.03).

incluindo mais capacitação técnica dos funcionários públicos; (iii) aumento da participação popular; e (iv) políticas inclusivas. Com base nestes fenômenos, resultantes de melhoria nas condições de saúde e diminuição da taxa de natalidade, avanços na incorporação de novas tecnologias aos núcleos de planejamento urbano das prefeituras, assim como a retomada da democracia no final do século passado e o início de um processo de maior inclusão social na política urbana, constituem conquistas importantes, ao longo de décadas de esforços coletivos, e que parecem, segundo os autores, continuar neste caminho.

Por fim, retornaremos à citação de Maricato (2013), que iniciou nossa breve retrospectiva sobre o processo recente de urbanização, planejamento e gestão urbana no Brasil. Na passagem, a autora afirma que a “tragédia urbana brasileira” não seria consequência da crise econômica e seus rebatimentos sociais e ambientais; mas sim, do modelo de desenvolvimento urbano definido especialmente a partir dos acontecimentos do final do século XIX relacionados à questão fundiária, a propriedade privada da terra e o fim da escravidão. “A terra é o nó” (MARICATO, 2000; 2014). Concordamos, portanto, com a autora que as raízes dos nossos problemas urbanos (desigualdade, exclusão e segregação), tanto na escala macrorregional como na intraurbana (ROLNIK e KLINK, 2011), tiveram suas origens nesse momento, uma vez que, seja no campo ou na cidade, tanto a estrutura institucional quanto a política e a econômica, voltadas para a regulamentação do acesso à terra, estiveram preferencialmente direcionadas para atender aos interesses das elites hegemônicas (CASTELLS, 1983; GOTTDIENER, 1997; VILLAÇA, 2004).

2.2.3 Da Reforma Urbana à construção do marco regulador da política urbana no Brasil

A ideia de reforma urbana pode ser inserida na história recente do país a partir da década de 1960 (SOUZA, 2011). O uso do termo “reforma” se referia às mudanças almejadas pela sociedade urbana ainda em formação, especialmente no que se refere a condições dignas de moradia, num contexto semelhante às reformas exigidas pelas comunidades rurais brasileiras, que, neste período, tinham muito mais visibilidade em sua luta. Para Maricato (2013), no entanto, este momento histórico

foi marcado por intensa mobilização social, que reivindicava um amplo conjunto de reformas sociais, as chamadas “reformas de base”, que incluíam, além da agrária e da urbana, a da saúde, da educação, da cultura, entre outras.

Bassul (2010) antecipa o surgimento da questão urbana para os anos de 1950, década em que começou a ganhar destaque, por meio de dois eventos ligados aos arquitetos e urbanistas. O primeiro, em 1953, foi resultado do III Congresso Brasileiro de Arquitetos, quando foi redigida uma proposta de lei para a criação de um ministério específico para tratar das questões de habitação e moradia. Essa mesma proposta foi endossada no congresso realizado no ano seguinte. O segundo, em 1959, foi provocado por um grupo de arquitetos cariocas do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), que submeteu aos então candidatos à presidência, um projeto de lei denominado “Lei da Casa Própria”, que, entre outras reivindicações, propunha a criação do Conselho Nacional de Habitação (CNH)³⁴.

Na década de 1960, pouco menos de 50% da população brasileira residia em áreas urbanas (TABELA 1), no entanto, “as capitais já forneciam amostras, por meio das favelas e periferias existentes então, do que viria a ser o futuro, caso não houvesse uma mudança na rota do crescimento com desigualdade” (MARICATO, 2013, p. 97). Nesse período, outros dois acontecimentos podem ser apontados como fundamentais para o direcionamento dos rumos da questão urbana no Brasil.

O primeiro, em 1963, foi o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, conhecido como “Seminário Quitandinha”³⁵. Esse seminário reuniu um grupo bastante vasto e heterogêneo de profissionais, líderes sindicais, estudantes, políticos e pensadores de diversas correntes para discutir e propor soluções tanto para a questão do déficit habitacional, principal tema do seminário, como também para os problemas decorrentes de uma urbanização rápida e desvinculada do planejamento. Para Bassul (2010), ainda que o objetivo principal do documento gerado ao fim do seminário constituísse a luta pela moradia, nele estavam também contidos elementos que reivindicavam a justiça social no uso e na construção do espaço urbano. O “caráter pioneiro e da atualidade” (BASSUL, 2010, p. 73) desse

³⁴ O CNH foi criado por João Goulart, em 1962, após assumir a presidência da república com a renúncia de Jânio Quadros (BASSUL, 2010).

³⁵ Recebeu este nome, pois, foi realizado no Hotel Quitandinha, na cidade de Petrópolis, Rio de Janeiro.

documento, que ainda recomendava a criação de um projeto de lei sobre política urbana e habitacional, teria alguns de seus principais fundamentos ressuscitados ao longo do processo de construção da nova constituição federal, como: (i) conscientizar e incluir a participação popular nos processos ligados à construção de políticas habitacionais; (ii) diferenciar o direito de propriedade do direito de construir; e (iii) propor medidas para conter a especulação imobiliária. Segundo Maricato (2000), este grupo ousou incluir no documento o controle sobre a terra urbana, uma proposta ao mesmo tempo moderna e democrática, às vésperas do golpe militar. “Mas como as demais propostas de reformas de base elaboradas pela sociedade, no período, teve o destino dado pela solução da equação representada pelas forças que disputavam a condução do futuro do país” (MARICATO, 2000, p.144).

O segundo acontecimento foi o golpe militar de 1964. Com a tomada do poder pelos militares, que durou cerca de duas décadas (1964-1985), as reivindicações por condições mínimas de vida urbana foram silenciadas. Esse silêncio seria consequência do intenso crescimento econômico, conhecido como “milagre brasileiro”; e, como destacado por Souza (2011), da forte repressão política imposta pelo decreto do Ato Institucional 5 (AI-5), em 1968, que cerceava os direitos de todos os cidadãos, incluindo o direito de manifestação contra o regime e de reivindicação por direitos, ao mesmo tempo em que dava amplos poderes às autoridades para punir qualquer pessoa contrária ao regime. Este período, que vai de 1960 até meados da década de 1980, é definido por Souza (2011) como “pré-história” da reforma urbana.

Conforme Bassul (2010, p.74), “(...) a ideia de uma legislação que se voltasse de forma abrangente para as cidades só voltaria ao debate político no final dos anos 1970”. De fato, foi com o anteprojeto de 1976 que a questão urbana voltou à cena. Os militares, cientes da ausência de políticas urbanas voltadas para a população de baixa renda, idealizaram um anteprojeto de lei para a promoção do desenvolvimento urbano a partir da seguinte premissa: “(...) as administrações locais não dispunham de um instrumental urbanístico para enfrentar a especulação imobiliária e promover a distribuição dos serviços públicos urbanos” (GRAZIA, 2003, p.57). No entanto, esse anteprojeto de lei não caminhou e seria apenas em 1983 que o primeiro passo em direção à criação de uma política urbana nacional seria dado.

Nesse intervalo, a parcela cada vez maior da sociedade brasileira vivendo à margem da sociedade legal voltava a se reunir em torno da mesma causa que reivindicava antes do golpe de 64. Contudo, outras bandeiras se uniram à causa da moradia: moradores de favelas reivindicavam acesso à luz e água; creches; legalização de lotes clandestinos; e começaram a nascer os movimentos dos sindicalistas, especialmente na área de produção automotiva, na região do ABCD paulista (MARICATO, 2013). Parte das reivindicações foi logo aceita, com a aprovação em 1979 da Lei Federal nº 6.766, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano³⁶.

Outro importante protagonista na luta pelos direitos da sociedade brasileira já predominantemente urbana – em 1980 cerca de 68% da população residia em centros e áreas urbanas – foi a Igreja Católica, a partir da Assembleia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)³⁷, como destacado por Bassul (2010) e Maricato (2013).

Em 1983 foi elaborado o Projeto de Lei (PL) nº775/83, que tratava do desenvolvimento urbano e incluía em seu texto alguns elementos do anteprojeto de 1976. Dentre as principais diretrizes da PL, segundo Cardoso (1997), podem ser destacadas as relativas a: (i) normas de ordenação e controle do uso do solo; (ii) utilização de instrumentos para recuperar para o poder público a valorização

³⁶ A lei de 1979, considerada a primeira referência importante de legislação relacionada à gestão urbana (LOLLO e RÖHM, 2005), passou a regular a produção e expansão do espaço urbano, ao delegar ao loteador privado a tarefa de “produzir terra urbanizada” (ROLNIK e KLINK, 2011), dotando os loteamentos com infraestrutura urbana e reservando áreas (definidas a partir de percentuais da área total da gleba), dentro de seus loteamentos, para a implantação de equipamentos públicos e áreas verdes.

³⁷ Em 1982, como resultado da 20ª Assembleia Geral da CNBB, é elaborado um documento, intitulado “Solo urbano e ação pastoral”. A primeira parte do texto apresenta dados sobre o intenso processo de urbanização no país e cita alguns dos principais elementos que levaram ao aumento dos problemas nas cidades: intenso processo migratório campo-cidade, que ocorreu por falta de oportunidades no campo, por falta de estrutura, pela própria mecanização dos processos agrícolas, ou mesmo pelas promessas de novas oportunidades nas cidades, muitas vezes através de anúncios atraentes divulgados pela mídia. Porém, o documento deixa claro que o fluxo migratório não deve ser condenado, e sim a retenção de terra urbana infraestruturada com fins especulativos, que levou a população de baixa renda a ocupar áreas não interessantes para o mercado imobiliário, como: “(...) morros, mangues, terrenos da marinha, aluguel de habitações precárias e baratas, mas próximas dos locais de trabalho; cortiços, habitações similares; compra de lotes baratos nas periferias distantes para a construção de barraco ou casa própria” (CNBB, 1982, p.5). O documento apresenta ainda algumas diretrizes e propostas, como: (i) a diferenciação entre direito de propriedade e direito de construção, conceito relacionado com a função social da propriedade; (ii) regularização fundiária; (iii) justa distribuição da terra urbana; (iv) utilização de instrumentos de política urbana já existentes, como a contribuição de melhoria; (v) garantia do direito universal à moradia, entre outros (CNBB, 1982).

imobiliária decorrente de investimentos públicos; (iii) conceito de função social da propriedade urbana, já presente na Constituição Federal de 1967/69³⁸; (iv) incentivo à participação da população, tanto individual, como coletiva ou da iniciativa privada, no processo de planejamento urbano; e (v) proteção do meio ambiente, patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico. Bassul (2002) reconhece a ousadia de tal proposta, que, embora tenha sido submetida ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo vinte anos após o Seminário do Quitandinha, foi a primeira tentativa de incorporar a questão urbana na legislação brasileira. “A reação dos setores conservadores da sociedade, e da própria base parlamentar governista, foi imediata e sustou a tramitação da proposta, que nunca chegou a ser votada” (BASSUL, 2002, p.3).

Em 1985, no ano em que o regime militar chegou ao fim e teve início o processo de redemocratização, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Novamente é interessante lembrar como o perfil de ocupação do país havia mudado durante os vinte anos de ditadura militar (ver TABELA 1). A população que vivia em áreas urbanas em 1960 era de aproximadamente 45%, e no Censo de 1980, esse percentual havia passado para 68%. E, como também comentado, poucas medidas foram adotadas durante esses vinte anos para buscar soluções para os problemas urbanos, que não paravam de se multiplicar, especialmente os relacionados ao acesso à terra urbana. Com isso, o clamor da população por mudanças recobrou suas forças. A segunda metade da década de 1980 foi marcada por diversos acontecimentos que promoveram, aos poucos, o ressurgimento das questões relativas à reforma urbana. Foi criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU³⁹), em 1985, o qual, dois anos depois, foi

³⁸Art. 160. A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios:

I - liberdade de iniciativa;

II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana;

III - função social da propriedade;

IV - harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção;

V - repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros; e

VI - expansão das oportunidades de emprego produtivo (BRASIL, 1967).

³⁹ Como recorda Cardoso (1997), o MRNU começou com a união de diversas entidades no Rio de Janeiro: IAB (Instituto de Arquitetos do Brasil), SENGE (Sindicato de Engenheiros do Rio de Janeiro), IPPUR (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional), ANSUR (Associação Nacional do Solo Urbano), SARJ (Sindicato de Arquitetos no Rio de Janeiro), FAMERJ (Federação de Associações de Moradores do Rio de Janeiro), dentre outras, que formularam o “núcleo” da proposta

transformado em Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU). Além disso, houve a extinção do BNH e a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, ambos em 1986.

Na nova pauta de reivindicações foram agregadas outras questões além do direito à moradia, item principal da agenda urbana desde a década de 1950. No final dos anos de 1980, o conceito de reforma urbana passou a ter uma “concepção progressista”, conforme afirma Souza (2011, p.158), ou seja, a noção anterior de reforma urbana, pré-1964, estava mais relacionada à organização do espaço urbano, à “estética” e à “ordem”, enquanto esta nova concepção, para o autor, é mais complexa e pode ser entendida como um

[...] conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (SOUZA, 2011, p. 158).

Em 1986, com a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, a participação popular no processo de construção de uma nova constituição federal foi viabilizada mediante apresentação de emendas populares (desde que tivessem apoio de três associações representativas e assinatura de, no mínimo, 30 mil eleitores) ou por meio de audiências públicas, por exemplo. “(...) a mais relevante entre as variadas formas de participação democrática no processo constituinte foi, contudo, a das ‘emendas populares’”, destaca Bassul (2010, p.77).

Dentre as inúmeras emendas populares apresentadas estava a Emenda Popular da Reforma Urbana, que foi registrada como Emenda Popular (EP) nº 63/87. Essa EP angariou 131 mil assinaturas e teve a Federação Nacional dos Engenheiros, a Federação Nacional dos Arquitetos e o Instituto de Arquitetos do Brasil como entidades apoiadoras. Conforme sintetizado por Cardoso (1997, p.89), a proposta estava embasada em quatro princípios gerais: (i) o Estado como provedor dos direitos urbanos para toda a população; (ii) limitar o direito de propriedade

que foi depois acrescida com a incorporação de outros setores da sociedade civil, especialmente da moradia popular de São Paulo. A sua bandeira que começou com o direito à moradia foi se tornando mais abrangente à medida que novos grupos com diferentes reivindicações aderiam ao movimento.

urbana à sua função social; (iii) garantir o direito à cidade; e (iv) promover a gestão democrática da cidade.

O resultado do intenso debate promovido entorno do texto da EP nº63/87 foi a inclusão, pela primeira vez, de um capítulo sobre a política urbana na nova Constituição Federal de 1988. O breve capítulo composto por dois artigos representava uma conquista, ainda que pequena, diante do conteúdo idealizado pela emenda, concretizando o primeiro passo na luta pela reforma urbana, ao apresentar os princípios norteadores da recém-criada política urbana: (i) o plano diretor como instrumento básico para o ordenamento do espaço urbano; (ii) a função social da propriedade; (iii) o IPTU progressivo no tempo; e (iv) a aplicação do instrumento de regularização fundiária *usucapião*; conforme transcrito abaixo:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§1º- O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§2º- A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§3º- As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§4º- É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I- Parcelamento ou edificação compulsórios;

II- Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbano progressivo no tempo;

III- Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e seus juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§1º- O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§2º- Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§3º- Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (BRASIL, 1988, p. 85-86).

Algumas das propostas do MNRU foram incorporadas no breve capítulo, como a submissão do uso da propriedade urbana ao cumprimento de sua função social, cuja definição deveria constar no Plano Diretor Municipal. Passada a aprovação da nova Constituição, coube ao movimento se debruçar sobre outras pendências legislativas: constituições estaduais, leis orgânicas municipais, planos diretores e, ainda, a regulamentação do capítulo da política urbana, no qual o movimento tentou recuperar algumas propostas que não foram incluídas na Lei de 1988⁴⁰. Teve início, então, a trajetória para a construção do Estatuto da Cidade.

Essa trajetória iniciou-se, de fato, com a PL nº 2.191/89⁴¹ (BRASIL, 1989a), do deputado Raul Ferraz, que dispunha sobre a regulamentação dos artigos 182 e 183 da nova Constituição Federal. O extenso projeto de lei versava sobre diversos aspectos do desenvolvimento urbano ao longo de oito capítulos. Por exemplo, quanto à função social da propriedade, a proposta definia no artigo 3º que a propriedade cumpre sua função social quando segue os preceitos de ordenação do espaço urbano, conforme previsto no plano diretor, repetindo o já definido no artigo 182 da nova Constituição Federal, ao mesmo tempo em que deveria evitar a apropriação indevida de ganhos pelo proprietário de investimentos públicos (mais-valia fundiária). Ainda, no parágrafo único deste artigo, a função social da propriedade também deve ser relacionada ao uso da terra urbana, de modo a garantir:

1. Acesso à propriedade e à moradia;
2. Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
3. Prevenção e correção das distorções da valorização dos terrenos urbanos;
4. Regularização fundiária e urbanização específica de áreas ocupadas por população de baixa renda;
5. Adequação do direito de construir as normas urbanísticas estabelecidas no plano diretor (Art. 3º, BRASIL, 1989a).

⁴⁰ Segundo levantamento elaborado por Bassul (2011), das cinquenta proposições legislativas elaboradas pelo MNRU através da EP da Reforma Urbana, dez foram incorporadas no capítulo da política urbana, Constituição Federal (BRASIL, 1988), mais dez foram incluídas em outras partes da mesma Lei; e outros onze, além dos vinte já incorporados pela Constituição, no Estatuto da Cidade.

⁴¹ Para ler o projeto de lei na íntegra acessar: <http://imagem.camera.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD29ABR1989.pdf#page=12>. p.12-19.

Porém, esse projeto de lei foi rejeitado e substituído pela Lei do Senado nº 181/89 (BRASIL, 1989b), de autoria do senador Pompeu de Souza, e autodenominado “Estatuto da Cidade”. Esta proposta foi encaminhada para a Câmara dos Deputados, dando origem ao PL nº 5.788/90⁴² (BRASIL, 1990), cuja tramitação de onze anos gerou a Lei Federal nº 10.257/01.

O referido PL incorporava muito do conteúdo do projeto de lei do deputado Raul Ferraz, como a definição da função social da propriedade. Na nova proposta, no entanto, foi criado um capítulo específico para tratar da questão, composto por três artigos (7º, 8º e 9º). O primeiro deles relacionava a função social da propriedade aos itens destacados acima, presentes no artigo 3º do projeto de lei de 1989. O artigo 8º trazia novidades, ao caracterizar o que se configura como abuso de direito em face à função social da propriedade: (i) especulação imobiliária; (ii) descumprimento das normas de ocupação previstas no plano diretor; e (iii) obstrução de locação de imóvel subutilizado ou não utilizado. Por fim, o artigo 9º tratava das consequências/penalidades para os proprietários dos imóveis que desrespeitassem a função social da propriedade, que seriam punidos pelo poder público municipal mediante a aplicação sucessiva dos instrumentos previstos nos artigos 20 a 22 da proposta, que correspondiam a: Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC); alienação do imóvel; e IPTU progressivo.

Segundo Schasberg (2011), não existia menção a um instrumento semelhante ao EIV nesta PL, porém, o princípio do instrumento podia ser encontrado no artigo 49, parágrafo 2º, que trata da participação popular “(...) na discussão de projetos de impacto urbano e ambiental e nos conselhos que se instituírem para fiscalizar a atuação das entidades municipais gestoras de serviços públicos e equipamentos urbanos comunitários”. O artigo 50 garantia que sem, ou até a aprovação de um PD, os “(...) projetos que por sua dimensão e natureza, acarretem alterações significativas no espaço urbano” dependeriam de 2/3 dos votos dos membros da Câmara de Vereadores para sua aprovação.

No decorrer das diversas comissões pelas quais o projeto de lei tramitou, foram muitos os estraves enfrentados. Conforme Bassul (2002), o projeto

⁴²Para ler o projeto de lei na íntegra acessar: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10OUT1990.pdf#page=97>. p.97-106.

permaneceu por sete anos na Comissão de Economia, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados devido à presença do deputado Luiz Roberto Ponte, parlamentar suplente, que, representante da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), buscava adiar a tramitação do projeto. Com o seu afastamento e o retorno do deputado titular da cadeira, assim como a constante pressão do FNRU, que, segundo Maricato (2013), nunca desistiu de pressionar os parlamentares pela sua aprovação, o PL seguiu para a Comissão dos Direitos do Consumidor e Meio Ambiente em 1997, onde foram acrescentados ao texto os instrumentos de política urbana relativos à política ambiental: zoneamento ambiental, a criação de unidades de conservação e o estudo de impacto ambiental (EIA). Todos incorporados a partir de propostas encaminhadas principalmente pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Outra contribuição foi a inclusão do EIV, através de proposta do Deputado Fábio Feldman (SCHASBERG, 2011).

Segundo Bassul (2002), a tramitação nessa comissão correu tranquilamente, assim como na comissão seguinte, de Desenvolvimento Urbano. Durante a tramitação na última comissão, a de Constituição e Justiça, foi realizada alteração no texto referente ao EIV, devido às reivindicações de representantes de igrejas evangélicas, preocupados com a construção de templos. Foi solicitada a retirada da obrigatoriedade da realização de audiência pública com a população do entorno imediato e também a invalidação dos processos em que este requisito fosse mantido.

Outra alteração, destacada por Schasberg (2011, p.6) diz respeito à obrigatoriedade de lei municipal específica para a regulamentação do EIV, algo até então inexistente na proposta, que foi acrescentado pela Bancada dos Evangélicos, “(...) como forma de evitar sua auto-aplicabilidade pelos PDs e transferir a decisão para os municípios”, afirma o autor. Continuamente insatisfeitos com a repercussão que o EIV poderia causar no processo de aprovação de empreendimentos com potencial de gerar impactos, as bancadas evangélicas continuaram a apresentar, mesmo depois da aprovação do Estatuto da Cidade, propostas para o Congresso

Nacional com o objetivo de isentar os templos religiosos da elaboração de EIV⁴³ (SCHASBERG, 2011).

Aprovadas as alterações, o texto foi concluído e, após ser negada a solicitação de alguns parlamentares para que o texto voltasse para nova deliberação no Plenário da Câmara, o projeto voltou para o Senado onde, sob a relatoria do Senador Mauro Miranda, foi aprovado por unanimidade de votos, “(...) muitos deles objeto de declarações e discursos de aclamação” (BASSUL, 2002, p.4).

Assim, passaram-se mais de dez anos de propostas e debates até que a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, fosse aprovada e sancionada. Denominada Estatuto da Cidade, a lei regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, estabelecendo as diretrizes gerais e os instrumentos da política urbana, além de abrir espaço para a gestão democrática das cidades.

Cabe destacar, nesse momento, que os deputados e senadores⁴⁴, enquanto responsáveis pela tramitação e aprovação de leis no país, representam o Estado, na função de agente legislador da produção do espaço urbano (CORRÊA, 2014). Porém, a partir da retrospectiva do processo de tramitação desse PL, aqui apresentado com base em Bassul (2002) e Schasberg (2001), fica evidente que, ao longo das diversas comissões pelos quais tramitou, os interesses específicos de determinados grupos (construção civil e igrejas evangélicas) foram considerados mais importantes, a ponto de postergar aprovações ou mesmo alterar artigos em busca de benefícios próprios. A redação final dos artigos referentes ao EIV, como veremos no capítulo seguinte, deixa claro esse conflito de interesses.

Esse longo processo que finalizou com a aprovação do marco regulatório da política urbana (Estatuto da Cidade), e que teve início ainda na década de 1950, no contexto das “reformas de base”, foi resultado de uma série de reivindicações de entidades da sociedade civil e também de agentes do Estado preocupados com a

⁴³Segundo levantamento realizado por Bassul (2011) desde a aprovação do Estatuto da Cidade foram elaboradas onze propostas de alteração do EIV, sendo uma elaborada pelo Senador Marcelo Crivella e outras dez por deputados. A motivação, conforme análise realizada pelo autor, se refere ao velho embate registrado durante o processo de inclusão do instrumento no Estatuto da Cidade: a solicitação de exclusão de templos religiosos na lista de empreendimentos sujeitos ao EIV. No balanço realizado pelo autor, do total de propostas encaminhadas, quatro foram arquivadas.

⁴⁴ Os senadores e deputados mencionados pertenciam, na época da tramitação do EC, aos seguintes partidos políticos: deputado Raul Ferraz (PMDB/BA); senador Pompeu de Souza (PSDB/DF); deputado Luiz Roberto Ponte (PMDB/RS); Deputado Fábio Feldman (PMDB/SP); senador Mauro Miranda (PMDB/MG).

intensa e rápida urbanização do país e o consequente surgimento de diversos problemas urbanos. Esse período de aproximadamente meio século, contou com avanços, retrocessos e também pausas na luta pelo reconhecimento da questão urbana. Apresentamos a seguir uma síntese do que foi exposto nesse tópico, com os principais acontecimentos que marcaram esse período. (QUADRO 1)

O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) foi dividido em cinco partes. O primeiro capítulo, das **Diretrizes Gerais**⁴⁵ da política urbana, tem por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (Art. 2º). Conforme previsto no artigo 21, inciso XIX da Constituição (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001) e também no artigo 3º do Estatuto, cabe à União legislar sobre normas gerais de direito urbanístico, sejam elas de competência conjunta ou de cada um dos entes federativos; assim como apresentar diretrizes para promover o desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento básico e transportes urbanos e ainda elaborar planos e projetos de alcance nacional e/ou regional, que ultrapassem as competências municipais, com vistas a promover o desenvolvimento econômico e social.

As diretrizes, portanto, devem ser respeitadas principalmente pelos municípios, que, como agentes do desenvolvimento urbano, são responsáveis por atendê-las, de modo a combater a especulação imobiliária, além de promover a gestão democrática da cidade, a implementação do direito a cidades sustentáveis, a promoção da urbanização e regularização fundiária das áreas urbanas ocupadas pela população de baixa renda (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001).

⁴⁵ Dentre as diretrizes gerais estabelecidas, algumas são bastante pertinentes de se destacar e comentar no âmbito desta pesquisa. Portanto, elas serão retomadas no capítulo seguinte e relacionadas ao instrumento Estudo de Impacto de Vizinhança.

QUADRO 1 – SÍNTESE DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO E APROVAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE (LEI FEDERAL Nº 10.257/01)

PERÍODO	ACONTECIMENTO	RESUMO
Debates sobre a questão urbana	III Congresso Brasileiro de Arquitetos (1953)	Proposta de lei para criação de um ministério para tratar das questões habitação e moradia.
	IAB (1959)	Projeto de lei relativo à casa própria, que também propunha a criação do CNH.
	Seminário de Quitandinha (1963)	Discussão de propostas relacionadas ao déficit habitacional e outras questões urbanas.
Regime Militar (1964-1985)	Anteprojeto de Lei de 1976	Para promoção do desenvolvimento urbano, especialmente voltado para população de baixa renda.
	Lei nº 6.766/79 - Lei de Parcelamento do Solo Urbano	Primeira lei relacionada à gestão urbana delega ao loteador a obrigação de produzir terra urbanizada.
	20ª Assembleia Geral da CNBB (1982)	Como resultado do evento é elaborado o documento “Solo urbano e ação pastoral”, que apresenta diretrizes e propostas para auxiliar na solução dos problemas urbanos decorrentes da rápida e intensa urbanização do país.
	PL nº 775/83	Para promoção do desenvolvimento urbano. Inclui trechos do anteprojeto de 1976.
	Criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (1985)	Criado no mesmo ano do fim do regime militar.
	Movimento Nacional pela Reforma Urbana - MNRU (1985)	Mais tarde renomeado como Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) teve algumas de suas propostas incluídas no capítulo sobre política urbana da nova constituição, e também exerceu forte pressão durante o processo de tramitação do EC na Câmara dos Deputados.
Reforma Urbana	Assembleia Nacional Constituinte (1986)	Por meio da convocação da Assembleia, a população pode participar no processo de construção de uma nova constituição federal por meio de emendas populares.
	EP nº 63/87	Denominada Emenda Popular da Reforma Urbana, foi responsável pela inclusão, pela primeira vez, de um capítulo sobre política urbana na Constituição Federal de 1988.
	Constituição Federal de 1988	Inclusão de dois artigos (182 e 183) no capítulo sobre política urbana.
	PL nº 2.191/89	Primeira tentativa de regulamentar o capítulo constitucional.
	Lei do Senado nº 181/89	Substitui o PL nº 2.191/89 e é encaminhada para a Câmara dos Deputados para tramitação.
	PL nº 5.788/90	Inicia-se o processo de tramitação da LS nº 181/89 que ganha status de Projeto de Lei.
Tramitação PL nº 5.788/90 (Estatuto da Cidade)	Comissão de Economia, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados	O PL permanece parado por sete anos.
	Comissão de Direitos do Consumidor e Meio Ambiente	São acrescidos instrumentos relativos à política ambiental e também o EIV.
	Comissão de Desenvolvimento Urbano	Tramitação sem acréscimos.
	Comissão de Constituição e Justiça	Os artigos referentes ao EIV são alterados por reivindicações de representantes de igrejas evangélicas.
	Aprovação Lei nº 10.257/01	Regulamentação do marco legal da política urbana no Brasil.

FONTE: Elaborado pela autora (2016), com base na bibliografia.

O segundo capítulo, **Dos Instrumentos da Política Urbana**, traz um conjunto de instrumentos, alguns inovadores e outros com histórico de aplicação pré-Estatuto, que devem, em sua maioria, ser objeto de lei municipal específica, e podem ser divididos em três campos de atuação: (i) instrumentos de indução do desenvolvimento urbano; (ii) instrumentos de regularização fundiária; (iii) instrumentos de democratização da gestão urbana (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001, p.37). O primeiro grupo de instrumentos tem por função *induzir* o desenvolvimento urbano mediante aumento da capacidade de interferência do poder público na produção do espaço urbano, ultrapassando as funções de normatizar e fiscalizar o uso e a ocupação do solo. O amplo conjunto de instrumentos, com distintos objetivos, mas que, no entanto, têm como propósito comum aplicar o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana, é apresentado no QUADRO 2.

Mediante a aplicação desses instrumentos, busca-se solucionar alguns impasses, ainda decorrentes da rápida e intensa urbanização no país, que estavam no caminho para o desenvolvimento urbano equitativo, como por exemplo: (i) sobreposição de investimento público e privado em áreas já atendidas por infraestrutura; (ii) constante expansão horizontal das áreas urbanas, resultado da expulsão da população de baixa renda para as periferias e franjas urbanas; (iii) propagação de loteamentos ilegais e ocupações irregulares em áreas ambientalmente frágeis; (iv) crescente desigualdade entre ricos e pobres; (v) dificuldades na circulação viária e transporte públicos decorrentes do processo de periferização e estímulo ao uso do transporte individual; e (vi) valorização e especulação imobiliária⁴⁶.

Ao propor solução para os problemas acima, a aplicação desses instrumentos, segundo afirmam Pereira e Vicentini (2004, p.30):

[...] pode significar uma intervenção efetiva na estruturação da cidade, orientando a ocupação para áreas melhor servidas por infraestrutura e ainda pouco densificadas, o que reduziria a pressão sobre áreas periféricas e/ou ambientalmente frágeis. Além disso, a atuação sobre o mercado

⁴⁶CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001, p.62.

imobiliário teria um efeito de distribuição equitativa dos benefícios e ônus da urbanização, a qual, até agora, tem favorecido a população com maior renda e localizada nas melhores áreas da cidade.

Instrumentos destinados a promover a regularização fundiária de imóveis e áreas ocupadas ilegalmente por moradias populares compõem o segundo grupo de instrumentos. A princípio, a Lei Federal trazia dois instrumentos distintos para promover a regularização fundiária; um para os imóveis privados (usucapião) e outro para regularizar a ocupação de imóveis públicos (concessão de uso especial para fins de moradia). Porém, esse último foi vetado pela Presidência da República⁴⁷.

Esses dois instrumentos, no entanto, concentram-se apenas na dimensão jurídica da regularização fundiária. Para tratar dos aspectos urbanísticos da regularização foi incluído Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), sendo mencionado apenas uma vez, na relação de institutos jurídicos e políticos (artigo 4, V). Esse instrumento objetiva, além da regularização da propriedade e/ou da posse da terra, a possibilidade de urbanização da área e o seu reconhecimento no zoneamento da cidade, seja como área previamente ocupada ou área prevista no plano diretor para a ocupação posterior por população de baixa renda.

Dessa forma, a inclusão de instrumentos voltados para a regularização fundiária representa, conforme afirmam Pereira e Vicentini (2004), uma grande conquista para a maior parcela da população que mora em loteamentos ilegais, na maioria das vezes localizados nas periferias urbanas, pois, através da sua aplicação, a ocupação é legalizada e o título de posse ou de propriedade da terra é conquistado.

⁴⁷ Somente com a aprovação da Medida Provisória 2.220, de 4 de setembro de 2001, os imóveis públicos ocupados por moradia popular passaram a ser objeto de regularização fundiária. Embora essa regularização não ocorra para todos os ocupantes desse tipo de imóvel, pois, como afirma Bassul (2011), a regularização de ocupação em terrenos públicos é restritiva, cabendo apenas em algumas hipóteses e dentro de um limite temporal.

QUADRO 2 - INSTRUMENTOS DE INDUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO (LEI FEDERAL Nº 10.257/01)

INSTRUMENTO	ARTIGO DO EC	OBJETIVO
Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios	5º e 6º	Conjunto de instrumentos que propõe <u>evitar</u> (i) a permanência de terrenos vazios, subutilizados ou não utilizados em áreas dotadas de infraestrutura, e (ii) a especulação imobiliária.
IPTU Progressivo no Tempo	7º	Deve ser utilizado caso a aplicação sucessiva dos instrumentos anteriores não seja cumprida. Durante cinco anos o tributo é cobrado, de forma crescente, porém sem ultrapassar quinze por cento do valor venal ⁽¹⁾ do imóvel.
Desapropriação com Pagamento em Títulos	8º	Permite ao Poder Público desapropriar o imóvel que, após a aplicação do conjunto de instrumentos acima definidos, ainda não cumpra sua função social.
Direito de Superfície	28 a 31	Permite ao proprietário de terreno urbano ceder à outra pessoa o direito de construir no solo, subsolo ou utilizar o espaço aéreo de seu imóvel, por tempo definido ou indeterminado. Esse instrumento permite separar o direito de propriedade do direito de construir e também evitar a especulação imobiliária.
Outorga Onerosa do Direito de Construir	21 a 24	Permite ao proprietário de terreno urbano pagar ao poder público para construir acima do coeficiente de aproveitamento básico ⁽²⁾ , em áreas da cidade definidas no PD. O dinheiro arrecadado pelo poder público, deve ser aplicado em ações de interesse coletivo.
Direito de Preempção	25 a 27	Prioriza ao poder público a aquisição de imóveis particulares de seu interesse para projetos específicos, de interesse coletivo.
Operação Urbana Consorciada	32 a 34	Possibilita a realização de grandes operações de transformação urbana mediante parceria público-privada.
Transferência do Direito de Construir	35	Preservar imóveis ou áreas de importante valor histórico ou ambiental, permitindo ao proprietário exercer seu direito de construir em outro terreno, de sua propriedade ou de outro.

FONTES: CÂMARA DOS DEPUTADOS (2001, p.63-94), PEREIRA (2002, p.185-189), organizado pela autora (2015).

⁽¹⁾Valor venal: é o valor atribuído pelo Poder Público, através da planta genérica de valores, a um imóvel urbano e é utilizado para calcular os impostos sobre a propriedade urbana. Seu valor deve ser atualizado periodicamente e aprovado por lei municipal.

⁽²⁾Coeficiente de aproveitamento básico: é um valor, numérico, que se multiplica pela área total do terreno e resulta na área máxima que se pode construir nesse terreno.

O último grupo de instrumentos é composto por aqueles voltados à promoção da gestão democrática da cidade, ou seja, a participação direta da população nos processos de decisão dos rumos da produção do espaço urbano. Como destacado por Rolnik (2001), esta é uma das diretrizes inovadoras do Estatuto da Cidade, uma vez que propõe avançar no modo de gestão, antes excludente e antidemocrático, ao incorporar o cidadão não apenas no processo de “formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (art. 2º, II), como também nos casos de aprovação (ou não) de grandes empreendimentos com potencial de gerar impactos (art.2º, XIII). Um dos instrumentos que fazem parte desse grupo e diretamente relacionado com o inciso

XIII, é o *Estudo de Impacto de Vizinhança* (EIV). Os demais instrumentos que fazem parte do grupo são: audiência pública, plebiscito, referendo, orçamento participativo.

Retornando para a descrição da Lei Federal, o terceiro capítulo trata do **Plano Diretor (PD)**, que é definido como “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (Art. 40). Assumindo um papel diferente dos planos diretores pré-Estatuto, o PD tornou-se a figura central do planejamento e da gestão urbanos (MARICATO, 2013). Como associa Bassul (2002, p.6) “(...) se o Estatuto da Cidade é uma ‘caixa de ferramentas’ à disposição dos municípios, a “chave” para abri-la, na metáfora de Raquel Rolnik, é o plano diretor”, já que para a efetiva aplicação de muitos dos instrumentos previstos se torna necessária a elaboração de PD e, mais, a sua regulamentação por lei municipal posterior.

Conforme definido pela Lei, o novo PD alia o cumprimento da função social da propriedade urbana e a ordenação no desenvolvimento da cidade por meio da (i) aplicação dos instrumentos, (ii) participação popular e (iii) o respeito às diretrizes gerais estabelecidas no artigo 2º, na busca por cidades mais sustentáveis, justas, tanto econômica como socialmente, e que garantam qualidade de vida para a sua população.

Diferentemente da concepção tradicional – que pratica uma separação total entre planejamento e gestão, havendo inclusive um conflito entre essas duas dimensões, operando o planejamento apenas na esfera técnica e a gestão na dimensão política – o novo paradigma parte do pressuposto que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes que devem ter sua ação coordenada, não em função de um modelo produzido em escritórios, mas a partir de um pacto – a cidade que queremos – que corresponda ao interesse público da cidade. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001, p.40).

Diante disso, a construção do PD se torna um processo contínuo e cíclico, onde o planejamento e a gestão passam a caminhar juntos, por meio de uma sucessão de estágios: (i) definição dos instrumentos de política urbana que serão incorporados no PD; (ii) sua elaboração; (iii) aprovação pela Câmara Municipal; (iv) aplicação e fiscalização; e (v) revisão periódica (no máximo a cada dez anos, conforme previsto no artigo 40). Ao longo desse processo, devem ser observados os avanços alcançados e analisados os erros, realizando acertos no percurso. O novo PD transforma um processo antes tecnocrático, estanque e vertical (de “cima” para “baixo”), em um processo contínuo de planejamento e gestão, inclusivo e horizontal

(democrático). E, talvez, antes de tudo, sua construção é agora entendida como singular, ou seja, deve considerar a realidade local: “(...) não há, nem deve haver, modelos técnicos capazes de açambarcar a heterogeneidade de nossas localidades urbanas” (BASSUL, 2002, p.6).

O Estatuto traz algumas obrigatoriedades quanto à elaboração e ao conteúdo previsto para o PD. O artigo 40 define que o PD é um dos componentes do processo de planejamento municipal, juntamente com o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Também é instituída a necessidade do mesmo englobar no seu planejamento tanto a área urbana como a rural.

O artigo 41 define como obrigatória a sua elaboração para: (i) municípios com mais de vinte mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; (ii) para os municípios que pretendam utilizar os instrumentos previstos no artigo 182º, §4º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988); (iii) para aqueles integrantes de áreas de especial interesse turístico ou inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. E para os municípios com população acima de quinhentos mil, passa a ser obrigatória a elaboração de plano de transporte urbano integrado.

O capítulo seguinte, **Da Gestão Democrática da Cidade**, trata dos instrumentos básicos: órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências e consultas públicas (obrigatórias para a aprovação pela Câmara Municipal de leis de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual e plano plurianual); conferências sobre assuntos de interesse; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A participação popular é mencionada em diversos artigos com o objetivo de modificar o *status quo* da política urbana, em que prevalecem os interesses privados de determinados agentes (proprietários dos meios de produção; proprietários fundiários e promotores imobiliários) na produção do espaço urbano (CAPEL, 1974; CORRÊA, 2014). Com isso, a nova Lei Federal buscou reverter o contínuo processo de desigualdade nas cidades, ao dar voz às camadas populares da sociedade. “O Estatuto da Cidade incorpora essa perspectiva ao estabelecer que a gestão democrática constitui-se como instrumento para alcançar o *pleno desenvolvimento*

das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (SANTOS, 2011, p.257, grifo nosso).

E, por fim, o capítulo V apresenta **Disposições Gerais** sobre a Lei, como por exemplo, a possibilidade do uso de consórcio imobiliário para viabilizar a utilização de imóveis subutilizados; a taxaçaõ diferenciada para tributos e tarifas, referentes a imóveis urbanos e serviços públicos, respectivamente, em função do interesse social; e estabelece prazo máximo, para municípios com mais de vinte mil habitantes na área urbana ou pertencentes a aglomerados urbanos ou regiões metropolitanas, para aprovação do plano diretor (30 de junho de 2008)⁴⁸.

Assim, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), ao regulamentar o capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988 apresentou um conjunto de instrumentos voltados tanto para o planejamento como para a gestão urbana, “(...) que devem ser utilizados de forma articulada, mediante a elaboração de planos participativos, e que têm como alicerce o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana” (PEREIRA, 2002, p.183).

No texto publicado pouco antes da sanção presidencial, intitulado “Estatuto da Cidade: essa lei vai pegar?”, Maricato e Ferreira (2001) afirmam que o aspecto mais importante da Lei está nos instrumentos que buscam a gestão urbana democrática. No entanto, os autores apresentam certa apreensão quanto à efetiva utilização desses instrumentos, cujo princípio é garantir a função social da propriedade. Para garanti-la, é necessária a elaboração de PD e posterior regulamentação municipal dos instrumentos, que podem ser distorcidos a favor do mercado, depreciando as conquistas sociais da nova lei federal: “(...) se em uma primeira leitura o Estatuto da Cidade parece ser um enorme avanço, uma análise mais atenta permite verificar que muitos desses ganhos para a sociedade ainda são de difícil aplicação” (MARICATO e FERREIRA, 2001, p.2).

Para Pereira e Vicentini (2004) o Estatuto constitui a primeira lei federal a apresentar formas de controle do uso da propriedade urbana priorizando a qualidade

⁴⁸ Originalmente esse prazo se encerrava em 10 de outubro de 2006, exatos cinco anos após a entrada em vigor da Lei. No entanto, esse prazo foi prorrogado por três anos por meio da Lei nº 11.673/08.

da vida urbana sobre os interesses individuais, princípio seguido, por exemplo, pelo EIV.

Ao tratar da desigualdade no acesso à terra urbana no Brasil, que, aliás, decorre do período colonial, conforme discutido anteriormente, Ferreira (2005) expressa preocupação quanto à aplicação prática dos preceitos e instrumentos previstos na Lei, particularmente em relação: à segregação socioespacial, ao acesso à terra e ao direito à cidade. “Se o Estatuto da Cidade servir apenas para as discussões acadêmicas dos urbanistas, mas não for efetivamente utilizado pelos municípios, corremos o risco de mais uma vez, termos uma lei que não sairá do papel, mantendo-se o estrutural desequilíbrio no acesso ao solo urbano” (FERREIRA, 2005, p.20). Ainda, ao concluir seu texto, o autor se apresenta um tanto cético quando às possibilidades concretas da existência de forças políticas capazes de promover mudanças em uma estrutura social e econômica tão consolidada:

É, mais uma vez, o cruel dilema que se coloca hoje no campo ideológico progressista: estamos, com tais esforços jurídico-urbanísticos, com toda a mobilização política pela efetivação nos municípios de Planos Diretores que incorporem o Estatuto da Cidade, reforçando um “*status quo*” que pouco afetará as relações de poder na produção das cidades e a hegemonia intolante das nossas elites, ou promovendo reformas de fundo que, pouco a pouco, serão capazes efetivamente reverter a histórica exclusão socioespacial e promover a existência de cidades mais justas no nosso país? Só o tempo dirá (FERREIRA, 2005, p.20).

Dez anos depois de sua regulamentação, um balanço apresentado por Rolnik (2011) atesta que as preocupações às vésperas da aprovação presidencial não só eram válidas como de fato continuam a dificultar os avanços pretendidos na conquista por cidades mais justas e democráticas. No ano em que o censo demográfico registrou que aproximadamente 85% da população brasileira reside em áreas urbanizadas (TABELA 1), Rolnik (2011) afirma que para a efetiva aplicação do Estatuto e de uma de suas principais diretrizes, a garantia da função social da propriedade, seria necessária uma correção nos rumos da gestão urbana brasileira:

(...) se não houver uma política de enfrentamento da lógica corporativa e patrimonialista de gestão das cidades e um fortalecimento da regulação pública sobre o território, é muito provável que esses ganhos se tornem perdas no futuro. Neste sentido, os princípios da reforma urbana enunciados na constituição devem ser reafirmados (ROLNIK, 2011, p.15).

Bassul (2011) aponta quais foram os progressos alcançados e quais são os entraves para sua efetiva aplicação. Em relação aos avanços, destaca o aumento da participação popular, especialmente através de conselhos, conferências e audiências públicas, ainda que pondere sobre a qualidade dessa participação, visto que na maioria dos casos ela ocorre, mas não é transformada, de fato, em ações por parte do poder público. No âmbito institucional, outros avanços: a criação de um Ministério específico para tratar da questão urbana (Ministério das Cidades, Lei nº 10.683/03); o aumento do número de municípios com plano diretor aprovado⁴⁹; a criação, por iniciativa popular, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/05) e também do programa habitacional Minha Casa Minha Vida (Lei nº 11.977/09), que é, também, alvo de algumas críticas do autor, especialmente em termos econômicos, como o aumento excessivo do valor da terra urbana e a consequente especulação imobiliária.

Quanto aos entraves, o autor destaca a utilização de “instrumentos de interesse do mercado” (BASSUL, 2011, p.5), como as operações urbanas consorciadas, ao sabor do mercado imobiliário, em detrimento daqueles cujo “perfil mais redistributivo” (BASSUL, 2011, p.6), como o IPTU progressivo, ainda permanecem ‘inexplorados’, no bom sentido. O resultado após uma década, portanto, conforme o autor, é que continuamos a produzir e reproduzir cidades injustas: “(...) a verdade é que ainda somos um país profundamente desigual, e a concentração física, própria das ocupações urbanas, expõe mais claramente a tragédia da concentração da renda nacional” (BASSUL, 2011, p.5).

No entanto, cabe destacar que experiências recentes de aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade que buscam se aproximar dos princípios da reforma urbana já foram registradas⁵⁰, o que torna possível analisar, aprender e aperfeiçoar os seus processos de implementação. O registro da experiência de aplicação da OODC em doze municípios⁵¹ (FURTADO et al., 2007), entre 2005 e 2006, permite afirmar que existe uma grande diversidade tanto na apropriação do

⁴⁹ No tópico seguinte são apresentados dados quantitativos sobre a evolução da incorporação do PD e de alguns instrumentos de política urbana pelos municípios brasileiros.

⁵⁰ Para conhecer outras experiências de aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade consultar: BUENO, L. M. de M; CYMBALISTA, R. (Orgs.) **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

⁵¹ Os municípios analisados foram: Natal, Santo André, Alvorada (RS), Blumenau (SC), Curitiba, Florianópolis, Niterói, Porto Alegre, Goiânia, São Luís, Salvador e Campo Grande.

seu conceito como no formato definido para sua aplicação; do que se conclui que o seu objetivo central, a recuperação de mais-valias fundiárias, ainda não foi completamente compreendido. A relação do instrumento com a TDC, por exemplo, foi identificada como uma questão que merece maior análise, visto que a superposição dos instrumentos, seja por meio do uso cumulativo ou de competitividade entre ambos, registrado em alguns casos foi apontado com um aspecto negativo para a sua aplicação efetiva.

Nos registros locais de aplicação, podemos destacar os casos paulistas de Diadema e Santo André, com a aplicação da ZEIS e da PEUC, respectivamente. No município de Diadema a experiência com a aplicação de instrumentos voltados para o cumprimento da função social da propriedade e da cidade é exitosa, podendo-se destacar a aplicação do instrumento Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), nome dado para a ZEIS, que resultou na urbanização de favelas e na fixação da população de baixa renda. Ademais, os autores afirmam que a continuidade política e administrativa foi condicionante para a eficácia da aplicação desse instrumento, assim como a inclusão dos diversos atores locais na gestão municipal (REALI e ALLI, 2010).

A partir da experiência ainda incipiente de aplicação da PEUC no município de Santo André, iniciada em 2006, os autores apresentam considerações sobre o primeiro ano de implementação, que resultou na notificação de cerca de 30% de proprietários de lotes vazios ou subutilizados (DENALDI e BRUNO FILHO, 2007). Cabe ainda destacar o caso do município de São Paulo, não pelo registro da aplicação da PEUC, mas pela inovação ao criar um Departamento de Controle da Função Social da Propriedade, em 2013, na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, com o objetivo de exercer o controle sobre este princípio fundamental da política urbana no país, por meio de três núcleos de trabalho responsáveis por: (i) gestão de informações territoriais; (ii) análise edilícia e vistorias; e (iii) análise jurídica⁵².

⁵² DENALDI, R; et al. Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórias e IPTU progressivo no tempo: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Brasília: Ministério das Cidades, 2015, p.36.

2.2.3.1 Incorporação dos instrumentos de política urbana pelos municípios brasileiros

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) monitora diversas áreas de desenvolvimento dos municípios brasileiros, incluindo aspectos referentes à estrutura, dinâmica e funcionamento das instituições públicas municipais, particularmente as prefeituras. A incorporação de legislação urbana, assim como a aplicação de instrumentos de planejamento adotados pelos municípios desde 1999 também são objeto da pesquisa periódica, que torna pública a análise desses dados por meio da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC). Este trabalho inicia a pesquisa quanto à incorporação dos instrumentos de política urbana pelos municípios brasileiros a partir do MUNIC de 2001.

Com relação à incorporação do PD, definido como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” na Constituição Federal de 1988 (Art. 182, parágrafo 1º), a pesquisa do IBGE, a partir de 2005, passou a registrar três possíveis cenários municipais em relação ao instrumento: (i) sem Plano Diretor; (ii) elaborando Plano Diretor; e (iii) com Plano Diretor. Analisando todos os municípios brasileiros (GRÁFICO 1), pode-se observar um acréscimo significativo no número de municípios com PD de 2005 para 2009, passando de 806 para 2320 municípios, em números absolutos. Em 2013, esse número chega a 2785, o que corresponde a 50% do total de municípios.

Segundo Santos Junior e Montandon (2011), o aumento mais expressivo na elaboração dos PDs no período entre 2005 e 2009 pode ser reflexo da campanha nacional criada pelo Ministério das Cidades, entre 2005 e 2006, que visava sensibilizar tanto a sociedade civil como o poder público municipal para a importância da elaboração de PDs para a promoção do desenvolvimento urbano.



GRÁFICO 1 – TOTAL DE MUNICÍPIOS, PERCENTUAL DE ACORDO COM SITUAÇÃO DO PLANO DIRETOR – BRASIL, 2005-2013.

FONTE: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, MUNIC 2005, 2009 e 2013, organizado pela autora (2015).

No entanto, se considerarmos apenas o universo de municípios com população residente acima de vinte mil habitantes – aqueles cuja obrigatoriedade de elaboração do PD é prevista no Estatuto – a proporção de municípios com PD é mais significativa, confirmando que a existência desse instrumento de planejamento é fortemente condicionada pelo porte populacional (GRÁFICO 2).

Em 2005 esse universo correspondia a 28,1%, ou seja, 1594 municípios brasileiros possuíam mais de vinte mil habitantes (MUNIC, 2013). Desse total, 33,3% afirmam possuir PD naquele mesmo ano ou 526 em números absolutos. Em 2009 esse número “saltou” para 1433, ou seja, 87,2%. O aumento registrado no período seguinte, entre 2009 e 2013, não foi tão significativo, resultando em um total de 1540 municípios. Com o gradual aumento no número de municípios pertencentes a esse universo, 1718 em 2013, o saldo de municípios ainda sem PD reduziu de 332, em 2005, para 70 em 2013 (MUNIC, 2013).

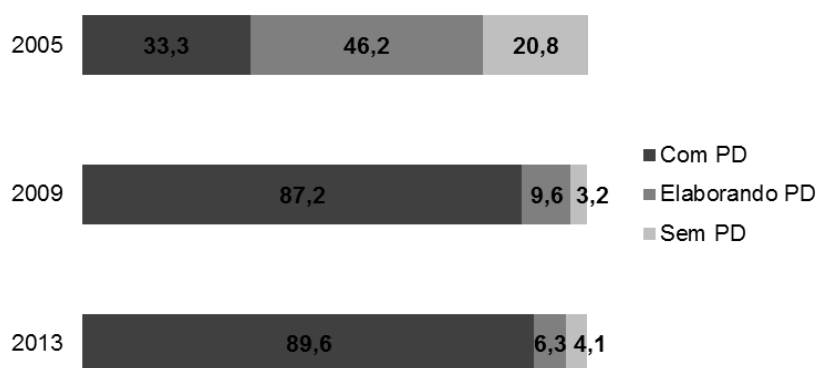


GRÁFICO 2 – MUNICÍPIOS COM FAIXA POPULACIONAL A PARTIR DE VINTE MIL HABITANTES, PERCENTUAL DE ACORDO COM SITUAÇÃO DO PLANO DIRETOR – BRASIL, 2005-2103.

FONTE: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, MUNIC 2005, 2008, 2009, 2012 e 2013, organizado pela autora (2015).

A evolução da incorporação dos instrumentos de política urbana pelos municípios acompanha a tendência referente aos Planos Diretores, com algumas variações dependentes do instrumento destacado (GRÁFICO 3). A tendência de crescimento pode ser observada no período que vai de 2001 a 2009, sendo bastante expressivo o crescimento entre 2005 e 2009. Para esta análise quantitativa, optou-se por demonstrar a evolução de quatro instrumentos: Lei de Zoneamento; Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC); Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) e Operação Urbana Consorciada (OUC). A escolha desse conjunto de instrumentos se deu em função da disponibilidade de dados, uma vez que esses instrumentos foram continuamente monitorados pelo IBGE - MUNIC.

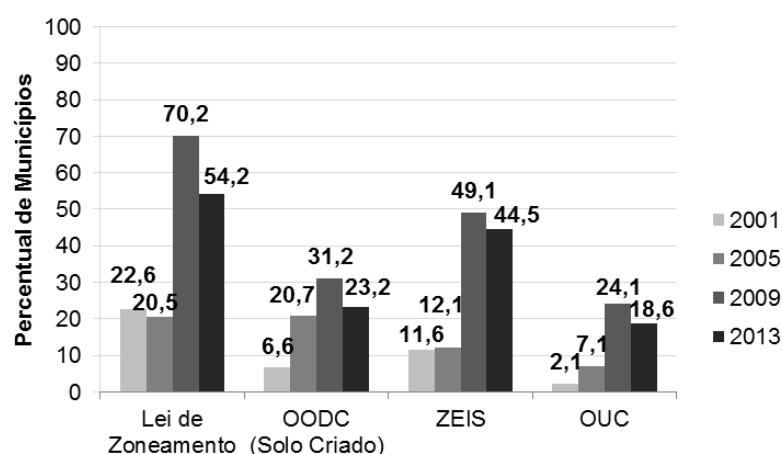


GRÁFICO 3 – EVOLUÇÃO NA INCORPORAÇÃO DE ALGUNS INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE PELOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS, 2001-2013.

FONTE: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, MUNIC 2001, 2005, 2009 e 2013, organizado pela autora (2015).

A Lei de Zoneamento constitui um instrumento de regulação do uso e ocupação do solo que estabelece zonas ou áreas de ocupação no município e os seus respectivos parâmetros urbanísticos (altura máxima, taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, etc.). A sua aplicação é anterior à regulamentação do Estatuto, o que pode justificar sua presença significativa dentre os instrumentos do conjunto, já em 2001. O grande salto quantitativo da sua incorporação segue a mesma lógica da evolução do Plano Diretor, tendo registrado seu ápice em 2009, quando 70,2% dos municípios incluíram o instrumento em seus respectivos Planos. E, segundo o levantamento de 2013, esse percentual caiu para 54,2%, o que corresponde a 3012 municípios.

A incorporação da OODC ainda é tímida, porém, deve ser valorizada, uma vez que se trata de um dispositivo que separa o direito de propriedade do direito de construir e ainda visa à captação de recursos para urbanização. Esse instrumento foi encontrado em apenas 6,6% dos Planos em 2001, ou 370, em números absolutos. Esse percentual subiu para 31,2% em 2009 e encontrava-se em 2013 na cada dos 20%, o que corresponde a 1295 municípios.

A ZEIS também apresentou um salto quantitativo significativo no período de 2005 a 2009, de 12,1% para 49,1%, o que significa, em números absolutos, de 672 para 2731. O levantamento de 2013 recua um pouco, afirmando que 44,5%, ou 2476 dos municípios, incorporaram a ZEIS em seus Planos. Podemos afirmar que, apesar de uma leve retração ter sido registrada nos últimos quatro anos, ocorreu uma forte incorporação pelos municípios brasileiros desse importante instrumento, voltado para a regularização fundiária e a busca da justiça social nas cidades.

Dos quatro instrumentos apresentados no GRÁFICO 3, a Operação Urbana Consorciada (OUC) é o instrumento que menos avançou na sua incorporação ao longo dos últimos doze anos. No ano da aprovação do Estatuto, era encontrado em apenas 2,1% dos municípios, já em 2009, eram 24,1% ou 1341. Acompanhando a tendência de queda observada nos outros instrumentos no período de 2009 a 2013, esse número passou para 1036 municípios, ou cerca de 18,6%.

A pequena retração observada na incorporação dos instrumentos, segundo os dados de 2013, em comparação aos de 2009, pode significar que aqueles (municípios) que declararam possuir o instrumento estavam passando pelo processo de revisão de seus Planos em 2013, o que implica em revisão de suas leis e

instrumentos de planejamento, ou mesmo sua revogação, para melhor adequação ao ordenamento do território (IBGE - MUNIC, 2013).

No entanto, a análise quantitativa objetiva apenas ilustrar a evolução da incorporação tanto do PD como dos demais instrumentos pelos municípios brasileiros desde a regulamentação do marco legal de política urbana no Brasil, em 2001, até 2013, ano do levantamento mais atualizado publicado pela MUNIC. Em uma pesquisa, divulgada em 2010, de cunho qualitativo, elaborada pela pesquisa Rede Nacional de Avaliação e Capacitação dos Planos Diretores Participativos, coordenado pelo Observatório das Metrópoles/IPPUR/UFRJ em parceria com o Ministério das Cidades (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011), foi constatado, no universo de 526 PDs, a existência de avanços e entraves. Em relação aos entraves os autores destacam:

- transcrição de trechos ou mesmo artigos completos do Estatuto da Cidade, especialmente os que tratam dos instrumentos de política urbana;
- incorporação de instrumentos sem analisar a sua pertinência em relação à realidade do município e/ou capacidade técnica e de gestão para aplicá-los;
- inclusão de conceitos e ideias presentes no Estatuto de maneira desconexa com o próprio plano urbanístico do município;
- falta de regulamentação de instrumentos que dependem de lei municipal posterior para correta e efetiva aplicação.

Esforços e avanços no sentido de aprimorar os PDs pós-Estatuto também foram encontrados na referida pesquisa:

- aumento no número de instrumentos de política urbana nos planos, como o caso da ZEIS que foi incluída em quase metade dos municípios brasileiros;
- maior diálogo entre as estratégias de desenvolvimento urbano e as dinâmicas locais, tendo como objetivo principal o cumprimento da função social da propriedade por todos os segmentos da sociedade;
- inclusão dos preceitos contidos no Estatuto da Cidade pelos planos na última década, ainda que deficiente em alguns aspectos, representa um

significativo esforço tanto da sociedade civil como do poder público municipal.

Após a apresentação do panorama sobre as práticas urbanísticas brasileiras adotadas no último meio século, que, por muitas vezes, foram desvinculadas da realidade nacional (MARICATO, 2000), ou mesmo ancoradas apenas em ideologias (VILLAÇA, 2001), concluímos, ainda que de forma preliminar, que as mesmas não foram suficientes para diminuir a desigualdade, a exclusão e a segregação socioespacial observadas ainda hoje nas cidades brasileiras. No entanto, não se deve perder de vista os avanços conquistados na política urbana a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001. Por meio dele foram definidas diretrizes e instrumentos urbanísticos para auxiliar os agentes sociais e a população na produção de cidades mais justas. Conforme apresentado, foram registradas no primeiro decênio de sua aprovação, experiências na implementação dos instrumentos (ZEIS, PEUC, OODC, por exemplo), que nos possibilitam aprender e aprimorar suas aplicações na busca pela disseminação do preceito constitucional da política urbana, o cumprimento da função social da propriedade e da cidade. Um destes instrumentos, o Estudo de Impacto de Vizinhança, objeto de interesse desta pesquisa, será apresentado em detalhes no próximo capítulo.

3. ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV): ENTRE MEDIAR CONFLITOS E PROMOVER A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ESPAÇO URBANO

Ao tratar do conceito de desenvolvimento urbano, sua relação com o planejamento e de que forma pode ser alcançado, Souza (2011, p.60) define a expressão *desenvolvimento socioespacial*, uma vez que considera as discussões em torno dos termos “desenvolvimento econômico” e “desenvolvimento urbano”, por exemplo, muito “viciadas”, sendo o primeiro relacionado com a “(...) modernização da sociedade, em sentido capitalista e ocidental” e o segundo, entendido apenas como uma especificação da expressão mais ampla por ele cunhada, e voltada para o ambiente urbano, mas que teve seu significado banalizado pelo uso excessivo por políticos, gestores urbanos e população em geral.

Primeiramente, o autor define desenvolvimento como uma “mudança social positiva”, ou seja, “(...) desenvolvimento é mudança, decerto; uma mudança para melhor. Um ‘desenvolvimento’ que traga efeitos colaterais sérios não é legítimo e, portanto, não merece ser chamado como tal” (SOUZA, 2011, p.60-61). Essa mudança a que o autor se refere “(...) precisa contemplar não apenas as relações sociais, mas igualmente, a espacialidade”, uma vez que estas relações são projetadas no espaço urbano (LEFEBVRE, 2000 [1974]). Como forma de se mensurar tal desenvolvimento, Souza (2011) propõe dois parâmetros: justiça social e qualidade de vida.

Justiça social é um conceito de complexa discussão, cujo entendimento recai nas diversas possibilidades que o conceito pode transmitir. No contexto aqui tratado podemos entendê-lo a partir dos indicadores propostos por Souza (2011) para mensurar o desenvolvimento socioespacial: “(i) nível de segregação residencial, (ii) grau de desigualdade socioeconômica e (iii) grau de oportunidade para participação direta em processos decisórios relevantes” (SOUZA, 2011, p.67). Ou seja, (justiça social) pode ser compreendida como a diminuição das desigualdades sociais, econômicas e espaciais; a busca pela igualdade de oportunidade e de acesso à cidade, assim como a promoção da gestão democrática no espaço urbano.

Por sua vez, o conceito de qualidade de vida estaria relacionado ao atendimento das necessidades básicas, não básicas, materiais e imateriais de uma

parcela cada vez maior da população. Como exemplos de indicadores, Souza (2011, p.67) destaca: “(...) aqueles relativos à satisfação no que se refere à educação, à saúde e à moradia”. De um modo geral, pode-se entender qualidade de vida como um parâmetro voltado a mensurar o desenvolvimento na esfera privada (do indivíduo), enquanto a justiça social, na esfera pública (do coletivo) (SOUZA, 2011).

Uma vez que o desenvolvimento socioespacial deve expressar as mudanças positivas tanto sociais como espaciais, será por meio das práticas urbanísticas de planejamento e gestão urbanos que tal desenvolvimento será alcançado. Deste modo, conclui-se que os objetivos finais do planejamento e da gestão urbana são a **promoção da justiça social** e a **melhoria da qualidade de vida**.

Esses mesmos objetivos estão presentes nas diretrizes gerais do Estatuto da Cidade (artigos 1º a 3º). Aliás, como tratado no capítulo anterior, todos os instrumentos de política urbana definidos na Lei Federal possuem objetivos específicos, podendo ser incluídos em três grupos distintos: (i) indução do desenvolvimento urbano; (ii) regularização fundiária; e (iii) democratização da gestão urbana. Foco central desta dissertação, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é um desses instrumentos, que, como mencionado no capítulo anterior, faz parte do grupo de instrumentos voltados à democratização da gestão urbana.

O Estatuto da Cidade introduz em um dos artigos dedicados ao EIV, um conjunto de aspectos cuja finalidade é, justamente, mensurar o grau de impacto urbano (social, econômico, cultural ou ambiental) que determinado empreendimento pode vir a gerar na vizinhança, no bairro ou mesmo na cidade como um todo. Novamente, podemos relacionar com o desenvolvimento socioespacial, uma vez que ao se mensurar os diversos impactos, tanto positivos como negativos, decorrentes da implantação de um grande empreendimento, o instrumento busca assegurar a qualidade de vida da população impactada, ao mesmo tempo em que permite a participação da mesma no processo de aprovação do empreendimento garantindo, assim, justiça social.

Ademais, temos o conceito de **direito à cidade** que pode ser entendido como um conceito abrangente, no qual o desenvolvimento socioespacial está inserido. Introduzido por Lefebvre (2008 [1968]) no final da década de 1960, por meio deste conceito o autor propõe o resgate, através da luta ou de festivais – termo utilizado por Lefebvre para descrever os eventos com potencial de transformação da

realidade atual - da cidade apropriada *por* todos e *para* todos; como lugar de encontro, de realização, onde o valor de uso possa superar o valor de troca. Assim, o direito à cidade pode ser entendido também como o direito à centralidade. Essa centralidade representaria o local de encontro, de manifestação e reivindicação de direitos, resgatando o lado político e social presentes nas cidades tradicionais:

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade. (LEFEBVRE, 2008 [1968], p.134).

Ou seja, o que o autor propõe é a reconquista da cidade pelas classes e grupos excluídos desse convívio durante o processo de urbanização resultante do capitalismo industrial. Pouco mais de quatro décadas após a publicação de Lefebvre, seu conceito foi incorporado pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) como diretrizes gerais da política urbana nacional, associado à universalização do acesso a equipamentos e serviços urbanos, tais como: moradia, educação, lazer, saúde, cultura, saneamento, transporte, e à garantia de condições dignas de vida urbana.

Art.2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito à cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

(...) (BRASIL, 2001, p.1).

De modo a discutir o Estudo de Impacto de Vizinhança e como o mesmo deve ser aplicado, trataremos, inicialmente, da sua origem, relacionada ao conceito de direito de vizinhança; em seguida, seu conceito, objetivo e características, a partir das diretrizes gerais previstas no Estatuto da Cidade (artigos 36 a 38); e ainda algumas definições para conceitos relacionados ao tema, que podem auxiliar no

processo de regulamentação por meio de lei municipal, sendo eles: vizinhança; área de influência; impacto urbano; medidas adaptativas, mitigadoras e compensatórias. Por fim, de forma bastante breve, é apresentada a legislação referente a impactos ambientais, as diferenças e semelhanças entre o EIV e o instrumento definido para analisar impactos ambientais, regulamentado por legislação federal precedente: o Estudo de Impacto Ambiental (EIA).

3.1. A ORIGEM DO INSTRUMENTO: O DIREITO DE VIZINHANÇA

Conforme afirmam Tomanik e Falcoski (2010) é antiga a preocupação em avaliar possíveis incômodos na vizinhança decorrentes da implantação de determinados tipos de edificações ou usos, sendo inclusive incorporada à normatização de parâmetros de ocupação do solo. Esta preocupação, portanto, pode ser considerada “(...) aspecto balizador para a formulação das leis e regulamentos urbanísticos que adotamos ainda hoje” (TOMANIK e FALCOSKI, 2010, p.03).

Rolnik (1997), ao pesquisar a história da legislação urbana de São Paulo, situa as origens do que denomina “direito de vizinhos” na legislação urbanística portuguesa, do período colonial à proclamação da república, conforme estudo interpretativo de Manoel Álvares Ferreyra, de 1750. Ao estudar as construções urbanas, as definições de espaço público e privado, os detalhes das edificações civis e religiosas e a própria definição do que é cidade, Ferreyra distingue dois aspectos particularmente importantes “para a construção da legalidade urbanística no Brasil: a definição de espaço público e a das servidões” (ROLNIK, 1997, p.26).

Em relação às ruas, por exemplo, Ferreyra as considera lugares públicos e as classifica de acordo com sua função e não por domínio ou propriedade. As funções por ele definidas são: (i) rua pública, utilizada para circular dentro da cidade; (ii) rua particular, utilizada em espaços rurais; e (iii) rua vicinal, limitada ao uso em bairros ou lugares específicos. As servidões de passagem, por exemplo, são ruas formadas a partir de trechos de terrenos particulares, que são cedidos e não desapropriados, de modo a possibilitar abertura ou continuidade de ruas públicas existentes. Portanto, como destaca Rolnik (1997, p.26) “(...) esta é uma das

servidões que restringem os direitos dos construtores (...), que impedia inclusive o plantio de árvores, a não ser em jardins e hortos destinados exclusivamente para tal finalidade”.

Podemos entender este tipo de servidão como um princípio de garantia do direito de vizinhança, uma vez que estes espaços deveriam permanecer desobstruídos para permitir a circulação livre de pessoas. Ferreyra ainda menciona outro tipo de servidão, conforme destacado por Rolnik (1997). Trata-se da servidão que garante o direito à vista e, por consequência, o direito à salubridade, e também o “direito de vizinhos”, subtítulo utilizado pela autora para tratar da questão e que define o objetivo deste conjunto de normas urbanas, quais sejam, preservar a privacidade e a qualidade de vida nas cidades:

Direito à vista, à luz e à elevação em maior altura em relação aos vizinhos. A servidão de vista visava garantir a aeração aos cômodos da casa e resguardar o desfrute da vista do céu e da atmosfera e das paisagens terrestres, marítimas, montanhas e matas. (...) A abertura de portas e janelas não poderia obstaculizar o trânsito nos espaços públicos, principalmente quando se tratava de portais, alpendres, varandas e sacadas. Tampouco poderiam atentar contra a privacidade de igrejas, seminários e conventos, ou olhar para dependência ou quintal alheio sem consentimento do vizinho. Finalmente, ninguém poderia fazer parede tão alta diante de alguma janela vizinha que impedisse sua vista. O resguardo do direito de vista referente ao mar, praias, montanhas e campos deveria ser de cem pés ou 22 metros (ROLNIK, 1997, p.27).

De acordo com Tomanik e Falcoski (2010), outras normas e leis urbanas também demonstram essa preocupação em preservar os ‘direitos de vizinhos’. Os códigos sanitários, do início do século XX em São Paulo, por exemplo, visavam beneficiar as elites, ao estabelecer parâmetros construtivos rígidos para recuperar as áreas centrais, onde esta parcela da população morava. Estes parâmetros buscavam garantir qualidade de vida, melhorando condições de higiene, salubridade, demarcação de espaços públicos e fluidez no trânsito, por meio de medidas relacionadas à ventilação e iluminação, tanto no interior como no exterior das edificações. “Ressalta-se que esses parâmetros afastavam a possibilidade de construção dos cortiços, considerados espaços insalubres e ‘moralmente incômodos’ para a elite que se consolidava nas áreas centrais da cidade” (TOMANIK e FALCOSKI, 2010, p.04).

A questão do 'direito de vizinhança', no sentido de preservação do interesse coletivo, foi incorporado na legislação urbana muitas décadas depois, segundo Tomanik e Falcoski (2010). Conforme Moreira (1999b), a Lei Orgânica de São Paulo, aprovada em 1960, inclui pela primeira vez a análise de empreendimentos potencialmente impactantes por meio do Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV) e discussão pública com os diretamente afetados pelo novo empreendimento. Para as primeiras autoras citadas, este longo 'descaso' em relação ao interesse coletivo se deve à forte cultura da propriedade privada no país, questão essa discutida no primeiro capítulo (MARICATO, 2000, 2014; FERREIRA, 2005), também defendida por meio das leis empregadas até os dias de hoje, como uso e ocupação do solo e zoneamento, que regem os parâmetros de ocupação no interior do lote (recuos laterais e frontais, número máximo de pavimentos, etc.), mas não os analisam a partir do conjunto de edificações:

Entretanto, a preocupação com a 'vizinhança', ou área de influência de um edifício ou empreendimento, consiste em matéria recente, concretizada pelos Estudos e Relatórios de Impacto de Vizinhança (EIV/RIV). Isso se explica pela prevalência da propriedade privada em relação ao interesse coletivo, ou seja, um lote, unidade de domínio particular, está em situação privilegiada em relação a um conjunto de lotes ou vizinhança, já que sobre ele incidem parâmetros rígidos e restritivos quanto ao uso e à ocupação. Dessa forma, resguardam-se os impactos de uma edificação sobre a outra, mas não os de um conjunto de edificações sobre seu entorno e sobre a cidade (TOMANIK e FALCOSKI, 2010, p.04).

Rocco (2009) também apresenta a questão em termos de “direito de vizinhança”, e a situa com destaque na legislação brasileira algumas décadas antes, a partir da edição do Código Civil de 1916. Esta Lei incluiu uma seção específica para tratar do assunto, dividida em sete tópicos em que o direito de vizinhança deve ser respeitado: (i) do uso nocivo da propriedade; (ii) das árvores limítrofes; (iii) da paisagem forçada; (iv) das águas; (v) dos limites entre prédios; (vi) do direito de construir; e (vii) do direito de tapagem.

Por meio deste conjunto de tópicos, buscava-se garantir que as atividades desenvolvidas no interior dos lotes não provocassem transtornos, insegurança, problemas de saúde e mesmo danos nas edificações vizinhas. O penúltimo tópico, no entanto, é o que mais se aproxima do conceito do instrumento contemporâneo Estudo de Impacto de Vizinhança: o direito de construir. Conforme afirma o autor,

para este tópico foram dedicados vários artigos, que tratam dos direitos de vizinhos em casos de obras, reformas ou ampliações em lotes lindeiros que venham prejudicar a propriedade, estabelecendo situações em que embargos e demolições podem ser considerados, caso estes direitos sejam violados. Dentre estes artigos, o autor destaca o artigo 572, que tratava de duas situações em que os amplos direitos de construir do proprietário em seu lote podiam ser limitados, conforme transcrito por Rocco (2009, p.03) e aqui reproduzido “Art.572: O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos”.

Separa-se, portanto, o direito de propriedade do direito de construir, que passa a ser subordinado aos interesses da coletividade. Surgia neste momento a semente do preceito da política urbana presente na Constituição Federal de 1988: **a função social da cidade e da propriedade urbana**. Porém, como também afirma Rocco (2009, p.03), o conceito de direito de vizinhança sempre foi considerado “(...) relativamente nebuloso, até porque contrapunha sensivelmente ao exercício do direito de propriedade – este sim, tratado com grande clareza e relevância”.

A evolução do conceito do direito de vizinhança, segundo Rocco (2009) passa basicamente por três fases. A primeira é a criação do direito difuso, que surge como contraponto ao direito privado, tratando dos interesses da coletividade frente aos indivíduos, como a preservação do meio ambiente, por exemplo, uma vez que esta é de interesse geral “e até mesmo da Humanidade, sem deixar de salientar que também vale para as futuras gerações”, conclui Rocco (2009, p.15).

A segunda fase ocorre com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que incluiu pela primeira vez um capítulo sobre política urbana e apresentou, no artigo 182, o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana, qual seja, os interesses da coletividade devem ser garantidos e preservados em detrimento do direito do construir do proprietário, que passa a ser subordinado aos interesses da vizinhança. Por fim, a aprovação e regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição que originou o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e incluiu, no rol de instrumentos de política urbana, o Estudo de Impacto de Vizinhança. Rocco (2009) destaca nesta lei o artigo 2º, que apresenta o objetivo da política urbana nacional como o de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade

e da propriedade urbana” por meio de diversas diretrizes, dentre elas, o autor ressalta o inciso I, que trata do direito a cidades sustentáveis.

Rocco (2009) entende que o direito a cidades sustentáveis também corresponde a um direito difuso, ou seja, de todos, e, por tanto, trata-se da defesa por cidades mais justas e ambientalmente sustentáveis, ampliando o espectro definido pelo direito de vizinhança, ao incorporar o cumprimento da função social da propriedade como princípio a ser garantido: “(...) assim, tem-se no direito difuso às cidades sustentáveis uma evolução dos direitos de vizinhança no Brasil, pela qual é ampliado o rol de legitimados para obstar o desempenho de atividades impactantes à ordem urbanística” (ROCCO, 2009, p.18).

3.2. CONCEITO, OBJETIVO E CARACTERÍSTICAS

O cumprimento da função social da propriedade urbana e da cidade, princípio norteador da política urbana no Brasil, também é almejado pelo EIV, uma vez que por meio da sua aplicação se busca separar o direito de propriedade do direito de construir. Isto significa afirmar que ainda que um proprietário deseje construir em consonância com a legislação urbana “(...) cada interferência na utilização ou ocupação de um determinado lote urbano produz impactos sobre seu entorno, podendo interferir diretamente na vida e na dinâmica urbana de outros” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001, p.198).

Assim, o EIV foi incluído no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), como um dos instrumentos de política urbana⁵³, proposto para **mediar possíveis conflitos entre os interesses privados dos agentes produtores do espaço urbano (CAPEL, 1974) e o direito à qualidade de vida daqueles que habitam ou transitam no entorno da área onde se pretende implantar o empreendimento**, avançando sobre as limitações dos instrumentos básicos de planejamento urbano, como plano diretor e a lei de zoneamento, uso e ocupação do solo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001); uma vez que condiciona a aprovação de determinadas tipologias de empreendimento e/ou atividades com potencial de gerar impactos

⁵³ Capítulo II – Dos Instrumentos da Política Urbana; Seção I – Dos Instrumentos em Geral; Art. 4º, inciso VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

urbanos, a uma análise prévia que deve ser baseada, minimamente, no conjunto de critérios estabelecidos na mesma Lei Federal (art. 36, Lei nº 10.257/01). Critérios esses que podem ser complementados no momento de elaboração de lei municipal que deve regulamentar sua aplicação pelos municípios brasileiros. A análise do estudo visa potencializar os possíveis impactos positivos e identificar e propor soluções para adaptar, mitigar ou compensar os possíveis impactos negativos que esses empreendimentos podem gerar na vizinhança ou mesmo na cidade como um todo.

Portanto, seu objetivo final é **a promoção da democratização da gestão urbana** (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001), já que inclui a participação da população no processo de aprovação de grandes empreendimentos. Desta forma, ao tornar mais democrático e inclusivo o processo este instrumento “consagra o ‘Direito de Vizinhança’ como parte integrante da política urbana, condicionando o direito de propriedade” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001, p.199).

Concordamos com Rocco (2009), portanto, que reconhece como novidade intrínseca ao EIV o seu papel de “mediador” de interesses entre os agentes produtores do espaço urbano, como proprietários dos meios de produção, proprietários fundiários, promotores imobiliários, o Estado (CAPEL, 1974) e a população, visando garantir a (re) produção de cidades sustentáveis⁵⁴.

Conforme nos recorda Venceslau (2008), a sustentabilidade urbana buscada a partir da aplicação deste instrumento está prevista logo no começo do Estatuto da Cidade, cuja finalidade é regular o “(...) uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Art. 1º, parágrafo único).

Araújo (2006), no entanto, pondera sobre a possibilidade de se alcançar a sustentabilidade urbana, ou mesmo se essa sustentabilidade extrapola os limites municipais no contexto dos aglomerados urbanos metropolitanos, uma vez que o

⁵⁴ O conceito de cidades sustentáveis, segundo Rocco (2009, p.24), abarca um conjunto de “(...) interesses relacionados ao desenvolvimento urbano, ao uso do solo, ao acesso à terra e à moradia, à construção civil, ao mercado financeiro e de trabalho, ao lazer, à segurança e à paz social, à qualidade de vida e a tantos outros presentes na dinâmica da vida urbana”. Este conceito é muito similar ao estabelecido pelo Estatuto da Cidade, porém, na lei federal, ele se aproxima também ao conceito de direito à cidade, incorporando as dimensões econômica e social, além da busca pelo equilíbrio ambiental (Art. 2º, inciso I, VIII).

que deve ser buscado é o bem-estar da população em geral e não do indivíduo. Indo além das diretrizes previstas no Estatuto da Cidade, a autora afirma que para se assegurar a sustentabilidade das cidades faz-se necessário encontrar alternativas viáveis e apropriadas à realidade de cada município ou mesmo conjunto de municípios: “(...) a estratégia de associar-se com outros municípios de uma mesma bacia hidrográfica ou de uma região, e também parcerias com a iniciativa privada podem ser alternativas viáveis na busca de soluções comuns sustentáveis” (ARAÚJO, 2006, p.7). Ao apontar a união entre municípios para alcançar medidas que promovam a sustentabilidade urbana, a autora passa a evidenciar também a importância da gestão urbana compartilhada como oposição ao isolamento característico da gestão municipal, observada também em municípios pertencentes a aglomerações urbanas metropolitanas. São para esses espaços metropolitanos que “(...) a sustentabilidade urbana se configura como um desafio a ser vencido, sendo que a sustentabilidade social, por ser a mais importante é considerada uma meta a ser atingida” (ARAÚJO, 2006, p.7).

Retomando para o Estatuto da Cidade, nele são dedicados três artigos (36 ao 38) para definir os critérios para regulamentação e aplicação do EIV, obrigatória para todos os municípios brasileiros. Os dois primeiros artigos sobre o instrumento são transcritos abaixo:

Art.36 - Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37 – O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I. adensamento populacional;
- II. equipamentos urbanos e comunitários;
- III. uso e ocupação do solo;
- IV. valorização imobiliária;
- IV. geração de tráfego e demanda por transporte público;
- V. ventilação e iluminação;
- VI. paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único: Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder público municipal, por qualquer interessado (BRASIL, 2001).

Assim, o artigo 36 estabelece que cabe aos municípios, por meio de lei municipal, definir quais os tipos de empreendimentos e/ou atividades, privadas ou públicas, merecerão sua aplicação. A imposição dessa regulamentação posterior reconhece e reafirma a diversidade de realidades urbanas no país, criando a oportunidade de cada localidade avaliar quais são as características urbanas e de infraestrutura existentes no município. Rocco (2009) analisa os possíveis riscos advindos desta liberdade legislativa, que pode levar à parcialidade na escolha dos projetos a serem analisados, uma vez que

[...] os municípios estabelecerão estas regras em obediência às suas peculiaridades políticas e partidárias, que não raras vezes, estão vinculadas ao capital econômico, à construção civil e à especulação imobiliária. Nesses casos, certamente vão limitar a aplicação do estudo aos casos mais complexos, a fim de impedir os processos de participação social na gestão cotidiana das cidades. (ROCCO, 2009, p.48).

Ao mesmo tempo, o autor também apresenta argumentação favorável, considerando vantajosa a atribuição dada aos municípios de regulamentar a lei porque aumenta o exercício do controle social, uma vez que o poder municipal corresponde ao nível de poder “(...) mais próximo e acessível por parte dos cidadãos (...). Isto é, o exercício da cidadania – pressuposto presente no instrumento da avaliação de impactos de vizinhança, é muito mais viável na cidade, junto ao Poder Público municipal” (ROCCO, 2009, p.48-49)⁵⁵.

Em relação aos tipos de empreendimentos e atividades que devem estar sujeitos à elaboração do EIV, o Guia para Implementação do Estatuto da Cidade (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001) considera que os critérios para a escolha destes empreendimentos podem variar de acordo com as características do município, podendo inclusive associar as tipologias de empreendimento e as atividades com os possíveis impactos decorrentes de sua implantação, tais como impactos sobre o tráfego urbano, o adensamento populacional, a capacidade de atendimento das redes de serviços, ou poluição sonora, por exemplo. Ou seja, os impactos urbanos relativos ao conjunto mínimo de aspectos previstos no artigo 37, que analisaremos adiante.

⁵⁵ No tópico seguinte são apresentados dados quantitativos sobre a evolução da incorporação do EIV pelos municípios brasileiros.

Pilotto, Santoro e Freitas (2013) destacam que os municípios que já regulamentaram o instrumento por meio de lei municipal muitas vezes classificam os empreendimentos segundo categorias de uso, atividades desenvolvidas, porte, área construída, número de vagas de estacionamento, ou ainda a relação entre número de usuário e unidades, no caso de conjuntos habitacionais ou condomínios, por exemplo. Para os autores, no entanto, a análise destas categorias, mesmo em conjunto “(...) não é suficiente para atender diversas situações potencialmente geradoras de impacto de vizinhança” (PILOTTO, SANTORO e FREITAS, 2013, p.10). A chamada ‘linha de corte’, que define a área construída máxima ou o número de vagas de estacionamento máximo, por exemplo, a partir da qual a realização do estudo se torna obrigatória, pode ser facilmente burlada. Ao diminuir um ou dois metros quadrados ou excluir algumas poucas vagas de estacionamento, o empreendimento provavelmente continuará tão impactante quanto antes.

Assim, os autores sugerem que outros critérios sejam adicionados para avaliar os impactos: (i) análise conjunta ou acumulativa, que inclui os impactos das edificações da vizinhança, além dos impactos gerados pelo novo empreendimento, isto se torna ainda mais relevante quanto mais projetos da mesma natureza vão sendo construídos lado a lado; (ii) a localização do empreendimento, já que muitos dos impactos estão relacionados ao adensamento da região; (iii) a volumetria do empreendimento, que pode causar transformações indesejáveis na paisagem e mesmo causar impactos na drenagem urbana, com o aumento da área impermeabilizada; e, por fim, acrescentam (iv) os empreendimentos de pequeno porte que, muitas vezes, pelo tipo de atividade, são grandes geradores de tráfego e fluxo de pedestres e acabam por utilizar as ruas adjacentes como apoio para estacionamento (PILOTTO, SANTORO e FREITAS, 2013). Com os acréscimos “qualitativos” sugeridos pelos autores para enquadrar os empreendimentos e atividades sujeitos à elaboração do EIV, a linha de corte numérica deixaria de ser o único critério, tornando as análises mais aptas em identificar os impactos negativos e propor soluções que viabilizem a aprovação do empreendimento.

Venceslau (2008) apresenta uma lista de empreendimentos e atividades que necessitam ser incluídos na lei municipal específica. A autora subdivide os empreendimentos em quatro grupos, conforme o tipo de impacto urbano que provocam: (i) empreendimentos geradores de grandes fluxos, tanto de pessoas

como de veículos; (ii) atividades poluidoras e que possam causar danos químicos e/ou radioativos, implantados em áreas urbanas; (iii) empreendimentos de médio ou grande porte a serem implantados em “áreas de maior sensibilidade”, próximas a paisagens naturais ou sítios históricos; e (iv) linhas e torres de alta tensão, transformadores, torres e estações de telefonia celular e rádio. Quanto ao último grupo, a autora recomenda mais detalhamento na avaliação, devendo-se considerar entre os itens mínimos de análise estabelecidos pelo Estatuto, “(...) a probabilidade de danos à saúde humana e de animais, bem como mitigar e compensar possíveis impactos”. Já que ainda não existem estudos conclusivos sobre a extensão de danos à saúde causados por este tipo de instalação, “(...) os municípios devem utilizar o princípio da precaução para fins de cerceamento da instalação em proximidades de escolas, hospitais e áreas residenciais”, conclui Venceslau (2008, p.15).

Cabe ressaltar, conforme aponta Venceslau (2008, p.04), que a lei não limita a aplicação do instrumento apenas para edifícios. Atividades de caráter temporário, periódico ou definitivo, tais como: “arenas para apresentações artísticas, feiras de exposições de animais, entre outros” também estão sujeitas à elaboração de EIV para que o poder público municipal autorize sua realização. Além disto, a lei inclui a exigência do estudo para os casos de ampliação e de funcionamento. Estes casos são particularmente importantes, pois, podem gerar significativo impacto nas atividades urbanas e usualmente não voltam às mesas dos técnicos municipais para uma nova análise, já que estão instalados. Como afirma Prestes (2005), essa análise é necessária para que se possa dimensionar os novos impactos da ampliação e se os mesmos serão suportados pelo entorno.

Outro caso em que caberia a aplicação do instrumento, mas que, no entanto, a lei não prevê, é alteração do uso previsto no Plano Diretor, como, por exemplo, expansão do perímetro urbano e consequente transformação de área rural em urbana. “Isto porque esta mudança implica em destinação diversa da usualmente praticada, afetando diretamente os vizinhos” (PRESTES, 2005, p.11).

Retomando para os artigos do Estatuto da Cidade, o artigo 37 apresenta um conjunto mínimo de aspectos que devem ser analisados de modo a potencializar os efeitos positivos e eliminar, mitigar ou compensar os efeitos negativos da implantação do empreendimento ou atividade, sobre a qualidade de vida daqueles

que residem ou circulam na vizinhança do empreendimento. Este conjunto de aspectos abrange a análise de impactos considerados “corriqueiros” (VENCESLAU, 2008, p.04), como: geração de tráfego e demanda por transporte público, necessidade de provisão de novos equipamentos urbanos e comunitários, infraestrutura, etc.

Tendo como base a análise de mais de quarenta EIVs realizada por três pesquisadores: Moreira (1997), Cymbalista (2001) e Lollo (2004); os autores Lollo e Röhm (2005) concluíram que muitos dos aspectos previstos no artigo 37 permanecem ainda negligenciados, sendo priorizadas as análises referentes aos impactos no sistema viário, que “(...) são resolvidos por investimentos do poder público, que acaba por viabilizar e valorizar empreendimentos” (LOLLO e RÖHM, 2005, p.40).

A seguir nos deteremos na análise de cada um dos aspectos apresentados no artigo 37 do Estatuto da Cidade.

O Inciso I, **Adensamento populacional**, implica na análise do impacto no âmbito da ocupação humana, ou seja, o impacto provocado pelo novo grupo de moradores e/ou frequentadores sobre a população local. Este aspecto compreende a análise desde a capacidade da infraestrutura e da rede de serviços públicos da área de influência, até aspectos relacionados a impactos socioeconômicos, como “(...) migração de mão-de-obra e impacto no comércio local e regional” (VENCESLAU, 2008, p.18), por exemplo. A migração a que a autora se refere pode gerar núcleos de habitação subnormais, decorrentes da oferta de empregos temporários durante a construção ou pela oportunidade de ocupação decorrente da atividade já em operação, como, “(...) catação de materiais recicláveis e comércio informal de gêneros alimentícios”, exemplifica a autora. Ainda, tratando-se de impactos socioeconômicos decorrentes do adensamento populacional, deve ser analisada a possibilidade de processos de gentrificação (PILOTTO; SANTORO e FREITAS, 2013, p.12).

Para Menegassi e Osório (2002, p.241), a análise sobre este aspecto está diretamente relacionada ao cumprimento da função social da propriedade urbana, pois, deve-se avaliar a relação entre a distribuição da população sobre o território urbano e a oferta/disponibilidade de equipamentos e serviços públicos. “Um dos principais desafios no controle do uso e ocupação do solo passa por estabelecer

melhor equilíbrio na ocupação territorial, evitando vazios urbanos e a periferização subutilizada (ou precária) dos serviços urbanos”.

O inciso II, **Equipamentos urbanos e comunitários**, é considerado por Lollo e Röhm (2005, p.39) como “superficial e vago” na sua descrição. Segundo definido pela Lei nº 11.445/07, que estabelece diretrizes para o saneamento básico e altera a redação da Lei nº 6.766/79, sobre parcelamento do solo urbano, ‘equipamentos urbanos’ são: “escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação” (Art. 2º, inciso IV). E, conforme o texto original da lei de 1979, ainda em vigor, “consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares” (Art. 4º, inciso II). Assim, o EIV deve prever a necessidade de implantação de novos equipamentos comunitários e institucionais diante das atividades propostas pelo empreendimento. Como destaca Venceslau (2008), caso não seja prevista reserva de área institucional no interior do lote ou na sua área de influência (previsão legal por meio do zoneamento municipal), o empreendedor deve propor como contrapartida. No caso de um conjunto de edifícios residenciais, existirá, por exemplo, a demanda por creche, que deverá ser suprida pelo empreendedor, de duas formas: por meio de contrapartida financeira ou cedendo parte de sua área para que a construção seja realizada pelo poder público.

Quanto aos equipamentos urbanos, o EIV deve prever se as redes de água e esgoto, por exemplo, tem capacidade para absorver o acréscimo de demanda com base em estudos de ligação realizados por agente público, controlador de serviço ou pela concessionária do serviço público. Conforme afirma Venceslau (2008, p.20), “(...) o EIV deve contrapor a situação atual às projeções de expansão urbana, indicando o impacto a médio e longo prazo”. De modo a garantir que o novo empreendimento e/ou atividade não sobrecarregue as áreas vizinhas, conforme concluem Menegassi e Osório (2002)⁵⁶.

⁵⁶ Grande parte dos municípios norte-americanos aplica uma taxa denominada *Impact fees* ou *Development fees*, que corresponde a uma única cobrança, durante o trâmite da aprovação de projetos imobiliários, calculada a partir da análise dos impactos negativos que o novo empreendimento irá causar nos serviços públicos essenciais, como: água, esgoto e sistema viário; assim como na demanda por novos equipamentos comunitários. Portanto, a taxa cobrada deve corresponder a um percentual do montante que o município irá despende para ampliar as redes de água, esgoto e/ou construir creche, escola, parque ou posto de saúde para atender os novos residentes da área. No entanto, vale destacar que a taxa norte-americana, cujas primeiras iniciativas

No item **Uso e ocupação do solo**, deverá ser analisada a adequação do empreendimento ao uso do solo predefinido, avaliando-se os usos e ocupações existentes e possíveis para os lotes vizinhos, assim como possíveis tendências de ocupação pós-empreendimento, com base especialmente no zoneamento e no Plano Diretor: “Ao correto diagnóstico do uso e ocupação do solo estão atrelados todos os demais tópicos de análise exigidos para elaboração de EIV, de forma que constitui uma das mais importantes fases para subsidiar o desenvolvimento do projeto” (VENCESLAU, 2008, p.21). Além da compatibilização com os instrumentos básicos do planejamento urbano, esta análise deve também avaliar os possíveis impactos socioeconômicos decorrentes da implantação do empreendimento em relação a empreendimentos similares existentes na sua área de influência, de modo que o novo não prejudique os antigos (concorrência) e também não prejudique os hábitos dos moradores da vizinhança.

A **Valorização imobiliária** é um aspecto importante a ser analisado pelo EIV, pois busca reforçar o cumprimento da função social da propriedade urbana, segundo apontado em Menegassi e Osorio (2002); Cavalcanti e Lins (2006) e Venceslau (2008). A análise deste aspecto irá demonstrar os impactos diretos do empreendimento, especialmente decorrentes de investimento público e de sua regulação, sobre o valor dos imóveis da vizinhança.

Trata-se de uma análise importante por estar prevista no conjunto de diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, para implementação da Política Urbana. Dentre estas diretrizes, duas estão diretamente relacionadas à valorização imobiliária: “a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” (Art. 2º, inciso IX) e a “recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos” (Art. 2º, inciso XI).

Assim, o EIV deve analisar especialmente a apropriação privada da valorização resultante de obras públicas e propor a recuperação deste valor para toda a sociedade, “(...) entendendo que a recuperação social da valorização do solo obtida como resultado de investimentos públicos deve ser operada para garantir a

são da década de 1950, não parece capaz de dimensionar os impactos a longo prazo, especialmente os decorrentes da manutenção desses serviços pelos poderes públicos locais. Cerca de 60% dos municípios com mais de 25mil habitantes e cerca de 40% das regiões metropolitanas do país aplicam alguma modalidade da taxa. (Informações extraídas do site www.impactfees.com, que apresenta diversas análises, estudos e artigos técnicos sobre a evolução da sua aplicação nos Estados Unidos).

efetivação da função social da propriedade (CAVALCANTI e LINS, 2006, p.08). Como destaca Venceslau (2008), esta análise irá subsidiar ainda a avaliação de possíveis cenários de transformação urbanística decorrentes das características do empreendimento (porte, atividade, perfil de clientes e fornecedores), seja ele privado ou público.

A valorização imobiliária pode gerar como impacto negativo um processo de gentrificação, causado pelo aumento no custo de vida de populações tradicionais que, repentinamente, veem o perfil social e as características da vizinhança mudarem consideravelmente, conforme destacado em Venceslau (2008, p.24):

Se for grande o número de imóveis atingidos, por certo haverá um grande contingente populacional a ser realocado que, a depender da faixa de renda atingida, poderá redundar em déficit habitacional, o que traz à tona a questão da estratificação social e do fenômeno da favelização, bastante recorrente nos municípios brasileiros.

Outro impacto negativo pode ser a desvalorização dos imóveis vizinhos, especialmente mediante determinados tipos de obras públicas: aterros sanitários, cemitérios, terminais de ônibus, estações de tratamento de água, etc., que, apesar de fundamentais para o desenvolvimento da cidade como um todo, podem causar prejuízos financeiros aos seus vizinhos. Como afirma Rocco (2009, p.60), o EIV não pode impedir estes tipos de obra pública, “(...) que realizam serviços fundamentais para o funcionamento de qualquer cidade”, devendo equacionar da melhor maneira possível os ônus e bônus referentes da urbanização.

Por outro lado, nos casos em que a valorização imobiliária é resultado de investimento privado e gera aumento no valor dos imóveis vizinhos, nos parece mais complexa a tentativa de recuperar para a coletividade este tipo de valorização, visto que o investimento não foi realizado com capital público. Nestes casos, sim, o impacto da valorização imobiliária pode ser positivo, desde que também não resulte em processos de exclusão das comunidades existentes.

A **Geração de tráfego e demanda por transporte público** é um dos aspectos recorrentes nas análises, mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade, por meio de outro instrumento voltado para este fim: Polos Geradores de

Tráfego (PGT)⁵⁷. A geração de tráfego decorrente da implantação de um empreendimento ou atividade impactante pode desencadear consequências na malha viária da área de influência direta e indireta, exigindo medidas mitigadoras ou compensatórias como, por exemplo, a implantação de semáforos, travessias elevadas ou mesmo abertura de novas vias por meio de desapropriações de imóveis lindeiros.

Deve-se avaliar se tanto o sistema como a infraestrutura viária existente comportam a nova carga de veículos e viagens a serem geradas pelo empreendimento. Para tal análise, o projeto submetido deve estar em fase de detalhamento, de modo a possibilitar a avaliação de aspectos relativos à engenharia de tráfego e prever o impacto nas vias adjacentes, até o alcance de vias de hierarquia superior. A planta deve conter os acessos de veículos e pedestres, assim como detalhes técnicos referentes à dimensão e raios de curvatura para cada acesso de veículos. Este conjunto de informações irá subsidiar o cálculo do volume e da velocidade dos veículos na entrada e saída do empreendimento (VENCESLAU, 2008). Ainda, segundo a autora, com relação à demanda gerada por transporte público, esta poderá ser dimensionada a partir do número de funcionários e de público estimado para o empreendimento. Dependendo do porte e da atividade, por exemplo, a demanda poderá exigir a criação de uma nova linha de ônibus e implantação de equipamentos urbanos, como: sinalização viária, parada de ônibus, conjunto semafórico, etc.

A análise dos possíveis impactos sobre **ventilação e iluminação**, assim como a análise dos impactos sobre o sistema viário, só pode ser efetuada a partir do projeto em estágio avançado de detalhamento. Isto porque a escolha de materiais de acabamento, volumetria e a localização exata do empreendimento no lote irão subsidiar a avaliação dos impactos sobre ventilação, iluminação, insolação e luminosidade causada pelo empreendimento no microclima da vizinhança (VENCESLAU, 2008) e, principalmente, sobre o espaço público (PILOTTO; SANTORO e FREITAS, 2013).

⁵⁷ Polos geradores de tráfego são “(...) empreendimentos de grande porte que atraem ou produzem grande número de viagens, causando reflexos negativos na circulação viária em seu entorno imediato e, em certos casos, prejudicando a acessibilidade de toda a região, além de agravar as condições de segurança de veículos e pedestres” (DENATRAN, 2001, p.08).

Menegassi e Osorio (2002, p.243) destacam que a avaliação deste aspecto ocorre do lote para fora, ou seja, o que se avalia é o empreendimento em relação à escala da cidade, de modo que a insolação e ventilação para o espaço urbano sejam garantidas a partir do correto afastamento entre as edificações. “Relação altura x afastamento se configura centralmente nesta questão”, concluem as autoras.

Outra questão relevante, também mencionada pelas autoras, é a constante dinâmica de construção da cidade. “Enquanto o setor da cidade não se renova na totalidade, convivem contrariedades” (MENEGASSI e OSORIO, 2002, p.243) que são evidenciadas pelas alterações nos parâmetros construtivos, especialmente os limites de altura; parâmetros “problemáticos” em regiões da cidade com pouca capacidade de adensamento.

A avaliação dos impactos sobre a **paisagem urbana, patrimônio cultural e natural** compreende a análise sobre o conjunto de edificações antes e após a implantação do novo empreendimento (VENCESLAU, 2008). Assim, o EIV deve avaliar se o novo empreendimento é compatível com a paisagem urbana a partir da análise da: (i) volumetria, (ii) formação de barreiras (ventos e sombras), (iii) arborização urbana, (iv) poluição visual, e (v) áreas adensadas x áreas livres.

Como destaca Venceslau (2008), áreas de interesse turístico, como proximidade de parques, linhas d’água, ou com algum ponto de interesse natural ou construído, tendem a sofrer maior pressão da especulação imobiliária para alterações nos parâmetros construtivos, com aumento no gabarito ou metragem construída, por exemplo.

Quanto aos impactos sobre o patrimônio cultural, Venceslau (2008) atenta para a análise não apenas dos impactos diretos sobre o bem tombado (trepidações provocadas por veículos em circulação, construção de vias e edificações, sondagens e estaqueamento na vizinhança), como também dos impactos à preservação da memória (patrimônio imaterial), que a autora considera como impactos indiretos. Tanto para edificações isoladas como para conjuntos tombados, a autora ressalta a necessidade de se elaborar estudos de conjunto das edificações, preservando sua “ambiência e legibilidade”:

É comum que estudos a respeito limitem-se a uma listagem de bens imóveis tombados, tombados isoladamente, não prevalecendo uma visão do conjunto dos bens. Muitas vezes, sequer é exposto rápido histórico da evolução da ocupação urbana que, sabe-se, em muito explica questões culturais de relevância. Cabe analisar a importância histórica das imediações da área tencionada para a implantação do empreendimento e identificar conjuntos ou mesmo edificações isoladas que, mesmo não detendo o tombamento, tenham agregado valor histórico e cultural (VENCESLAU, 2008, p.28-29).

Lollo e Röhm (2005) também consideram vaga a descrição deste aspecto, uma vez que a maioria dos estudos realizados restringe a análise aos aspectos paisagísticos, patrimônio cultural, ou histórico e artístico, como denominam os autores, negligenciando os impactos relacionados ao patrimônio natural, ou o meio físico. O que leva os autores a afirmar que

[...] a proteção de recursos naturais tais como mananciais subterrâneos e de superfície, solos, rochas e vegetação, não costuma ser considerada, nem do ponto de vista de sua degradação física, como de sua contaminação e poluição. Ora, tais bens são de suma importância para qualidade ambiental, e não poderiam ser desprezados em estudos de impacto de vizinhança (LOLLO e RÖHM, 2005, p.40).

Esse rol de aspectos pode (e deve) ser ampliado no processo de redação da lei municipal, incluindo outros. Em pesquisa elaborada pelo projeto de extensão acadêmica, *Cidade em Debate*⁵⁸, do qual essa autora fez parte, foi realizado levantamento das leis municipais, em relação ao EIV. Em um universo de trinta e dois municípios⁵⁹ pesquisados, quatro desses limitaram-se a reproduzir o mesmo conjunto de aspectos definidos pelo artigo 37 do Estatuto (João Pessoa, Goiânia, Campo Grande e Belo Horizonte); dez ainda não possuem lei municipal (Rio Branco, Florianópolis, São Paulo, Curitiba, Natal, Rio de Janeiro, Fortaleza, São Luís, Boa Vista e Porto Velho); enquanto o restante acrescentou outros aspectos, que foram agrupados por grau de recorrência (QUADRO 3).

⁵⁸ HOSHINO, T. et al. Do Estudo de Impacto de Vizinhança e de sua imposterável regulamentação e implementação no Município de Curitiba: análise comparativa e recomendações. *Cidade em Debate*, 2014.

⁵⁹ Capitais federais, Niterói (RJ) e quatro cidades paranaenses (Araucária, Paranaguá, Londrina e Maringá).

QUADRO 3 – ASPECTOS ADICIONAIS À ANÁLISE DO EIV INCORPORADOS POR LEIS MUNICIPAIS ESPECÍFICAS, POR ORDEM DE RECORRÊNCIA

ASPECTO	RECORRÊNCIA (nº de Municípios)	MUNICÍPIO
Poluição sonora e/ou poluição visual	13	Aracaju, Salvador, Vitória, Teresina, Recife, Niterói, Paranaguá, Araucária, Maringá, Londrina, Belém, Porto Alegre, Macapá.
Socioeconômicos, referentes à população residente na vizinhança ou área de influência indireta	10	Vitória, Teresina, Recife, Paranaguá, Maringá, Londrina, Araucária, Cuiabá, Macapá, Porto Alegre.
Geração de resíduos sólidos	7	Aracaju, Vitória, Salvador, Londrina, Araucária, Paranaguá, Maringá.
Poluição hídrica e atmosférica, ou efluentes líquidos e gasosos	8	Vitória, Salvador, Paranaguá, Maringá, Londrina, Araucária, Porto Alegre, Macapá.
Periculosidade do empreendimento e/ou riscos ambientais	6	Vitória, Maringá, Londrina, Paranaguá, Araucária, Maceió.
Vibrações	5	Vitória, Paranaguá, Maringá, Araucária, Londrina.
Movimentação de terra e produção de entulhos	3	Aracaju, Teresina, Paranaguá.
Geração de tráfego por outros modais (bicicleta e pedestres)	1	Vitória.

FONTE: HOSHINO et al., (2014).

Com relação à necessidade de elaboração de um Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV), nos moldes do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) previsto pela legislação ambiental (CONAMA, 1986), o Estatuto da Cidade não prevê essa exigência, que nada mais é do que uma versão de fácil compreensão, escrito em linguagem simplificada, para possibilitar o entendimento da análise e dos resultados apresentados no EIV pela população interessada no projeto. Os municípios, porém, se acharem necessário, podem incluir essa obrigatoriedade em suas leis municipais. No entanto, a Lei Federal prevê, no parágrafo único do artigo 37, que o documento resultante deve seguir o princípio constitucional da publicidade, que, no entendimento de Machado (2000) é muito mais complexo do que simplesmente deixar o estudo à disposição para consulta pública:

Dar publicidade do estudo transcende o conceito de tornar acessível o estudo ao público, pois passa a ser dever do Poder Público levar o teor do estudo ao conhecimento público. Deixar o estudo à disposição do público não é cumprir o preceito constitucional, pois, salvo melhor juízo, o sentido da expressão “dará publicidade” é publicar – ainda que em resumo – o Estudo de Impacto em órgão de comunicação adequado. Aceitar o contrário, levaria ao entendimento de que se dá publicidade a uma lei

simplesmente com seu depósito na biblioteca do Congresso Nacional (MACHADO, 2000, p.189).

Por fim, o artigo 38 do Estatuto, o último artigo dedicado ao instrumento em questão, alerta sobre a diferença que existe entre o EIV e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), informando que o primeiro não substitui o segundo, que é mais abrangente e regulamento por Legislação Federal Ambiental, Resolução nº 01 (CONAMA, 1986), anterior ao Estatuto da Cidade:

Art. 38 – A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação do estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental. (BRASIL, 2001).

Rocco (2009) argumenta que o texto do artigo 38, ao estabelecer que o EIV “não substitui” a elaboração do EIA, busca reforçar a diferença entre os dois institutos, sendo o primeiro um instrumento de análise predominantemente urbanística, cuja origem está no cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana. Ainda, o autor compreende os conceitos de ‘ambiente’ e ‘vizinhança’ como distintos e, portanto, cada um dos instrumentos é voltado para a análise/avaliação de diferentes impactos, sobre o que chama de “condição original” (ROCCO, 2009, p.51).

Após a elaboração do EIV, a população impactada deve ser incluída no processo de aprovação do empreendimento e atividade, em dois momentos: (i) ampla publicidade dada ao documento elaborado, quando é garantido o total acesso ao mesmo pelos interessados; e (ii) realização de audiências públicas.

Ainda que não esteja prevista a obrigatoriedade de realização de audiência pública após a elaboração do EIV em nenhum dos três artigos dedicados a apresentar as “regras gerais” (ROCCO, 2009, p.51) para a aplicação do instrumento no Estatuto da Cidade, a mesma é garantida por meio do artigo 2º, que estabelece as diretrizes gerais para a aplicação da Política Urbana:

Art 2º

(...)

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população (BRASIL, 2001, p. 2).

Portanto, a obrigatoriedade de incorporar a população diretamente afetada durante o processo de aprovação do empreendimento deve ser considerada. Reforçando a necessidade da abertura de diálogo do poder público municipal com a comunidade afetada, o Guia para Implementação do Estatuto, editado pela Câmara dos Deputados, traz a seguinte consideração no que tange à obrigatoriedade das audiências públicas:

As matérias de interesse coletivo ou difuso que afetam os direitos dos cidadãos, como (...) implantação de obras e projetos de grande impacto ambiental e de impacto de vizinhança, obrigatoriamente, deverão ser analisadas e discutidas com a comunidade e a população diretamente atingida, por meio de audiências públicas, sempre que estas forem solicitadas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001, p. 210).

Por outro lado, ao apresentar um panorama realista quanto à aplicabilidade deste instrumento em particular, especialmente no que diz respeito à gestão democrática, Schasberg (2011) coloca que o EIV permanece pouco aplicado, pois, segundo argumenta o autor, ele interfere nas expectativas do mercado imobiliário ao dar poder de voto à comunidade afetada pelo grande empreendimento.

Diante do acima exposto, podemos entender o EIV como um documento de análise predominantemente urbanística, decorrente da intenção em se aprovar a implantação de um grande empreendimento ou atividade urbana com potencial de gerar impactos, positivos e/ou negativos, de diversas ordens (urbana, ambiental, paisagística, socioeconômica e cultural) sobre sua vizinhança, região ou mesmo sobre a dinâmica de toda cidade. A partir do documento elaborado, os técnicos municipais irão avaliar, caso foram identificados impactos urbanos, as medidas adaptativas no projeto ou as contrapartidas propostas e, depois de realizada audiência pública, decidir pela aprovação ou não do projeto. Como define Rocco (2009), trata-se de um instrumento para “mediar” conflitos entre os interesses dos agentes sociais, o Estado e a população. Prestes (2005) e Venceslau (2008) o entendem como um instrumento “auxiliar” no processo de aprovação de um

empreendimento. A população impactada pode (e deve) ser consultada, por meio de audiência pública. Venceslau (2008) ressalta, no entanto, que a comunidade pode ter suas expectativas não atendidas, uma vez que a decisão final cabe ao poder público municipal, que poderá acatar as decisões da população ou refutá-las, desde que embase suas considerações.

3.2.1 Conceitos relacionados ao tema

Para maior compreensão do instrumento e mesmo da sua aplicação, alguns termos necessitam de esclarecimento e, portanto, devem ser conceituados. Dentre eles, destacam-se: *vizinhança*, qual seria sua extensão espacial e sua relação com *área de influência*; *impacto urbano* e como caracterizá-lo; e, por fim as diferenças entre *medidas adaptativas*, *mitigadoras* e *compensatórias*.

3.2.1.1 Vizinhança

Tanto para Lollo e Röhm (2005) como para Rocco (2009), o termo *vizinhança* deve ser compreendido com relativa flexibilidade, podendo variar sua amplitude espacial de acordo com: (i) porte do empreendimento; (ii) uso do empreendimento; e (iii) impacto analisado. Assim, diante da diversidade destes empreendimentos, parece difícil padronizar de antemão a abrangência espacial da vizinhança, que deve ser definida a partir da relação entre esses três elementos, de modo particular e específico, pelos técnicos municipais para cada EIV solicitado.

Venceslau (2008) compartilha o entendimento dos autores acima, e destaca a importância do impacto sob análise na definição desse recorte espacial:

Observando características peculiares, como o deslocamento populacional a ser gerado pelo empreendimento, tanto quando em construção quanto em pleno funcionamento, ou, ainda, suscetibilidade ambiental da área ou grande densidade construída, é fundamental que o conceito de vizinhança se estenda geograficamente de forma diretamente proporcional aos impactos causados. Dessa forma, a delimitação de vizinhança há de variar conforme o impacto avaliado. A título de exemplo, geração de tráfego e produção de ruídos necessariamente tem áreas de alcance diferenciadas (VENCESLAU, 2008, p.13-14).

Após analisar uma série de relatórios de impacto de vizinhança apresentados à Prefeitura Municipal de São Paulo entre os anos de 1990 e 1992⁶⁰, Moreira (1999b, p.112) também entende que a extensão espacial do conceito de vizinhança varia de acordo com o aspecto que está sob análise. Assim, para a análise do impacto sobre as redes de serviços públicos, o autor entende vizinhança como “(...) a extensão das vias públicas que circunscrevem o empreendimento considerado”; já para a análise de impactos sobre o sistema viário e de transportes públicos, também considera a extensão das vias ao redor do empreendimento, e a elas acrescenta a extensão de via até o que ele denomina de “nós de tráfego”, de modo a analisar a extensão do impacto provocado pelo empreendimento até alcançar a primeira via de hierarquia superior. E, a terceira variação para o conceito diz respeito ao conjunto de impactos relacionados à paisagem, às atividades humanas instaladas e aos recursos naturais. Para este conjunto, o autor considera vizinhança, a quadra onde o empreendimento será implantado, as vias adjacentes e os imóveis lindeiros a estas vias.

Rocco (2009) ainda nos lembra que a partir da aprovação da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei Federal nº 9.433/97) a bacia hidrográfica passou a ser considerada como unidade de planejamento para as políticas públicas. Diante disto, esta unidade de medida territorial também pode ser considerada para avaliar o alcance de impactos, “(...) pois através dos corpos hídricos um impacto pode alcançar áreas distintas de um conceito limitado de vizinhança” (ROCCO, 2009, p. 134).

Adotaremos, no contexto da presente pesquisa, um conceito flexível para vizinhança, pois, entendemos, assim como os autores apresentados, que se trata do termo que define e caracteriza o objeto de análise do estudo, podendo variar em termos espaciais, de acordo com o empreendimento e/ou a atividade bem como com o impacto analisado.

⁶⁰ Vale destacar que o Município de São Paulo foi o primeiro a incluir o Estudo de Impacto de Vizinhança em sua legislação municipal (lei nº 11.426/93, que dispõe sobre a criação da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente), muito antes da aprovação do Estatuto da Cidade. (ANTUNES, 2004)

3.2.1.2 Área de influência

O uso da expressão *área de influência*, que pode ser *direta* ou *indireta*, pressupõe uma abordagem contemporânea e uma “dilatação” do termo vizinhança, pois relaciona os impactos decorrentes da implantação de um empreendimento com a sua escala de alcance. Assim, os impactos referentes à área de influência direta, que pode ser entendida como sinônimo de vizinhança, poderão ser diferentes daqueles sofridos na sua área de influência indireta, que também poderá variar de acordo com as diretrizes de análise impostas para a realização do EIV. “Portanto, é antes a dimensão e a escala dos efeitos socioespaciais produzidos que definem a abrangência do estudo a ser desenvolvido” (HOSHINO et al., 2014, p.06)⁶¹.

Nesse contexto, a definição da área de influência direta e indireta, assim como o que constitui a vizinhança, necessita ser flexível, devendo ser analisada caso a caso. Padronização é difícil, uma vez que são diversos os portes e usos que estes empreendimentos podem gerar, assim como estabelecer previamente a abrangência dos possíveis impactos diretos e indiretos. “Isso porque a intensidade e o tipo de impacto gerado na vizinhança decorrem da relação entre o empreendimento e a resiliência do meio que o recepcionará” (HOSHINO et al., 2014, p.06). A área de influência estabelecida para a análise do impacto sobre os equipamentos públicos (redes de abastecimento de água, coleta de esgoto, iluminação pública, etc.), pode ser diferente da área de influência para se analisar os impactos sobre a valorização imobiliária ou ainda a geração de tráfego, por exemplo.

Boa parte dos estudos considera como área de influência direta a quadra onde se pretende implantar o empreendimento ou, no máximo, as quadras adjacentes, ignorando outros possíveis impactos em outras áreas do bairro ou mesmo da cidade, que podem ser compreendidas como área de influência indireta (LOLLO e RÖHM, 2005).

⁶¹ A autora participou da equipe que produziu a nota técnica intitulada “Do Estudo de Impacto de Vizinhança e de sua impostergável regulamentação e implementação no Município de Curitiba: análise comparativa e recomendações”, elaborado pelo projeto de extensão acadêmica Cidade em Debate, com o objetivo de contribuir com o processo de revisão obrigatória do PD de Curitiba e sistematizar elementos para a regulamentação deste instrumento em esfera municipal. Disponível em: http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Nota_tecnica_EIV_versao_publicacao.pdf

Mais uma vez, entendemos que a relação entre o empreendimento e seu entorno⁶² deve ser considerada de modo particular e específico para cada caso. No entanto, o poder público municipal pode estabelecer raios mínimos de abrangência diretamente relacionados com os impactos analisados, tanto para a área de influência direta ou vizinhança, como para a área de influência indireta. É desaconselhável, no entanto, estabelecer um parâmetro máximo para sua abrangência, pois, como exemplificado acima, o nível de repercussão dos impactos de cada empreendimento é específico e diretamente relacionado ao grau de saturação dos aspectos a serem analisados na quadra, bairro ou área da cidade onde se pretende implantá-lo.

3.2.1.3 Impacto urbano

Moreira (1999a) inicia a compreensão de *impacto urbano* a partir de outro conceito: *ambiente urbano*, que é o conjunto das relações da população e suas atividades com (i) os demais seres vivos; (ii) a natureza transformada em 'habitat', que o autor define como espaço construído; e (iii) os recursos naturais restantes do processo de transformação do meio ambiente natural em 'habitat'. A partir deste conceito, o autor entende que impacto urbano é qualquer alteração no ambiente urbano que provoque desequilíbrio, a partir da implantação de um novo empreendimento:

[...] o impacto de cada empreendimento sobre esse ambiente urbano compreende as transformações urbanísticas que o empreendimento promove nas adjacências (mudança dos usuários, dos preços dos imóveis, dos usos e da ocupação do solo, etc.), o contraste do empreendimento em relação ao visual e ao significado das edificações circunvizinhas, a demanda excedente à capacidade das redes de infraestrutura urbana – inclusive vias, a utilização dos recursos naturais que excede sua disponibilidade e sua capacidade de absorção (MOREIRA, 1999a, p.02).

⁶² Entendemos “entorno” neste contexto como um termo genérico, que pode englobar tanto a área de influência direta ou vizinhança, como a área de influência indireta. O impacto analisado irá determinar qual a abrangência espacial necessária.

Isto significa que podemos entender este conceito também a partir do conjunto mínimo de aspectos que compõem o artigo 37 do Estatuto, já apresentado e analisado neste capítulo. O impacto urbano de um empreendimento ou atividade pode abranger aspectos socioeconômicos, culturais e ambientais, relacionados à capacidade de atendimento de redes de infraestrutura ou equipamentos públicos, diante da inserção de novos usuários; à valorização (ou desvalorização) imobiliária gerada aos lotes vizinhos; e ainda a questões relacionadas com o meio ambiente e a qualidade de vida urbana. Sem esquecermos, é claro, do evidente impacto resultante da implantação de um empreendimento: as alterações e sobrecargas no sistema viário, tanto no aumento da circulação de veículos particulares, como no aumento da demanda por vagas de estacionamento e transporte coletivo.

Rocco (2009, p.126) denomina impacto como “(...) uma ação que incida sobre um sistema, natural ou artificial, causando algum tipo de desequilíbrio”. Ou seja, “(...) pressupõe-se uma situação de equilíbrio em determinado sistema e, por impacto, teremos uma ação que interfira neste equilíbrio”, complementa o autor.

Lollo e Röhm (2006), ao propor uma matriz para levantamento e avaliação de impactos de vizinhança, sugerem que o rol de aspectos analisados quanto aos possíveis impactos urbanos seja ampliado no momento da elaboração da legislação municipal específica, momento este que, segundo os autores, muitos municípios optam apenas por replicar o conteúdo do artigo 37 do Estatuto da Cidade. “Quando da proposição de leis municipais, a expressão ‘no mínimo’ costuma ser desconsiderada (por incapacidade ou conveniência), ficando as legislações municipais restritas aos tópicos propostos na lei federal” (LOLLO e RÖHM, 2006, p.04). No entanto, cabe lembrar que alguns municípios, ao elaborarem suas respectivas leis, incorporaram novos aspectos relativos às suas realidades locais (QUADRO 3).

Dentre os aspectos sugeridos para inclusão na lei municipal, merecem destaque alguns incluídos no grupo que os autores denominam de “os componentes do meio físico” (ar, solos, rochas, relevo, mananciais superficiais, mananciais subterrâneos, paisagem natural, vegetação), uma vez que geralmente são relacionados à análise de impactos ambientais. E quanto aos tipos de impacto de vizinhança, ou urbanos, gerados pelo novo empreendimento ou atividade urbana, Lollo e Röhm (2006) classificam os tipos quanto à: (i) natureza, (ii) ordem, (iii)

magnitude, e (iv) duração. Os autores também alertam que a análise dos impactos urbanos deve considerar todas as fases de implantação do empreendimento (planejamento, construção/ocupação e operação).

Ademais, vale ressaltar que os impactos urbanos também devem ser analisados de formas distintas em diferentes áreas do município, ou seja, em áreas mais adensadas os impactos não serão necessariamente os mesmos previstos em regiões da cidade com menor concentração de moradia e serviços, onde o processo de ocupação ainda se encontra em transformação.

3.2.1.4 Medidas adaptativas, mitigadoras e compensatórias.

Os três níveis de medidas (adaptativas, mitigadoras e compensatórias) que devem ser apontadas para solucionar os impactos negativos causados pelo empreendimento, devem ser apresentados na conclusão do EIV, visando atingir dois propósitos aparentemente antagônicos: (i) atender aos interesses daqueles afetados pelos possíveis efeitos dos impactos, e (ii) viabilizar o empreendimento. Trata-se de três níveis distintos de medidas, pois, trata-se de três níveis diferentes de impactos gerados.

No primeiro nível, as **medidas adaptativas** devem ser realizadas de modo a eliminar completamente os impactos negativos. Isto ocorre por meio de alterações/adaptações realizadas no projeto do empreendimento, como “(...) diminuição de área construída, reserva de áreas verdes ou de uso comunitário no interior do empreendimento” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001, p.199). São medidas que não comprometem a integridade do projeto, ao mesmo tempo em que extinguem quaisquer impactos negativos sobre o entorno.

No caso de as medidas adaptativas não extinguirem completamente os impactos, são sugeridas as medidas mitigadoras e compensatórias, que são contrapartidas oferecidas pelo empreendedor de modo a minimizar estes impactos, ao mesmo tempo em que viabiliza sua aprovação e implantação. Assim, as **medidas mitigadoras** são aplicadas para contornar impactos reversíveis, enquanto que as **medidas compensatórias** são destinadas a contornar impactos irreversíveis.

A contrapartida a ser oferecida pelo empreendimento, em troca da possibilidade de sua realização, pode ser de várias ordens, relacionando-se à sobrecarga que ele provocará: no caso de adensamento populacional, poderão ser exigidos áreas verdes, escolas, creches ou algum outro equipamento comunitário; no caso de impacto sobre o mercado de trabalho, poderão ser exigidos postos de trabalho dentro do empreendimento, ou iniciativas de recolocação profissional para os afetados; no caso de empreendimento que sobrecarregue a infraestrutura viária poderão ser exigidos investimentos em semaforização e investimentos em transportes coletivos, entre outros (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001, p.199).

Conforme recomendação do Guia para Implementação do Estatuto (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001) as contrapartidas devem estar diretamente relacionadas ao tipo de impacto gerado pelo empreendimento, ou seja, elas devem solucionar a sobrecarga provocada pelo empreendimento (ROCCO, 2009). Este conjunto de contrapartidas será resultado, no mínimo, da análise do conjunto de aspectos propostos no artigo 37 do Estatuto.

3.2. A LEGISLAÇÃO FEDERAL REFERENTE AOS IMPACTOS AMBIENTAIS

Lollo e Röhm (2005) trazem um breve retrospecto sobre a legislação ambiental brasileira referente aos impactos ambientais. Segundo os autores, a Lei nº 6.803/80 (BRASIL, 1980), que dispõe sobre diretrizes para o zoneamento ambiental em áreas críticas de poluição, foi a primeira a analisar os impactos ambientais decorrentes da implantação de empreendimentos. Isto antes mesmo de se definir o conceito de meio ambiente ou de impacto ambiental.

Conforme Machado (2000), a aprovação da Lei nº 6.938/81 (BRASIL, 1981), que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, traz pela primeira vez a definição de meio ambiente como “(...) o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (Art. 3º, inciso I). Além dessa definição, a Lei considera meio ambiente como “(...) um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo” (Art. 2º, inciso I). Ou seja, conforme conclui Machado (2000, p.123), “(...) a definição federal é ampla, pois vai atingir tudo aquilo que permite a vida, que a abriga e rege”.

O objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente é apresentado como sendo “(...) a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (Art. 2º). Para alcançar os objetivos propostos, são apresentados os instrumentos da política do meio ambiente, dentre os quais podemos destacar a ‘avaliação de impactos ambientais’ (Art. 9, inciso III). A Lei também define o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) como órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) (Art. 6, inciso II).

Por meio da Resolução nº 01 (CONAMA, 1986, p.01) a ‘avaliação de impactos ambientais’ passa a ser denominada de Estudo de Impacto Ambiental (EIA). O Art. 1º desta resolução apresenta o conceito de impacto ambiental como:

[...] qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

- I. a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II. as atividades sociais e econômicas;
- III. a biota;
- IV. as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V. a qualidade dos recursos ambientais.

A Resolução descreve para quais empreendimentos e atividades a elaboração do estudo é obrigatória, abrindo espaço para que, diante de outras atividades não relacionadas, mas, igualmente impactantes, o estudo possa ser exigido. E, nesses casos, a solicitação poderá ser realizada pelo órgão de licenciamento federal, estadual ou até mesmo municipal, como condição para o processo de licenciamento ambiental.

São também apresentados os procedimentos para sua realização, assim como o conteúdo mínimo que deve ser considerado na realização do estudo. Ainda, define o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) como reflexo das conclusões do EIA, devendo compilar, de forma objetiva e em linguagem acessível, todas as informações técnicas presentes no EIA para que qualquer interessado possa “(...) entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação” (Art. 9, parágrafo único).

Por meio da Resolução nº 06 (CONAMA, 1987), são estabelecidas regras para o licenciamento ambiental de obras de grande porte relacionadas à geração de energia elétrica (usinas hidroelétricas, usinas termelétricas e linhas de transmissão). Ainda, a Resolução subordina o licenciamento prévio (LP) à elaboração do EIA/RIMA (Art. 8º, parágrafo 2º).

A Resolução nº 09 (CONAMA, 1990, p.01) apresenta as diretrizes para realização de audiências públicas “(...) sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos” (Art. 2º). Estas diretrizes complementam o disposto sobre audiências públicas na Resolução nº 01/86. A função das audiências é dar visibilidade aos estudos, “(...) dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito” (Art. 1º).

O conceito de meio ambiente, previsto pela Constituição Federal (BRASIL, 1988, p.101), traz a noção de “(...) bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (Art. 225) para definir o direito universal ao meio ambiente “ecologicamente equilibrado”. Os responsáveis por mantê-lo equilibrado, segundo a Lei Federal, são, tanto o poder público, como a coletividade, em prol da atual e das futuras gerações. Como forma de assegurar o cumprimento desse direito, cabe ao poder público: “(...) exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade” (Art. 225, parágrafo 1º, inciso IV). Segundo Machado (2000) esta é a primeira Constituição Federal no mundo a apresentar um instrumento de avaliação de impactos ambientais.

Segundo Moreira (1997) o conceito de impacto ambiental deve ser entendido além do previsto pela legislação federal ambiental (CONAMA, 1986), uma vez que quaisquer alterações nas condições do meio físico, químico e/ou biológico constituem impacto ambiental. Assim, o autor redefine este conceito entendendo impacto ambiental como “(...) as alterações que provoquem o desequilíbrio das relações constitutivas do ambiente, tais como as alterações que excedam a capacidade de absorção do ambiente considerado” (MOREIRA, 1997, p.05).

Lollo e Röhm (2005) afirmam que praticamente todas as novas constituições editadas pelos estados brasileiros incluíram em seus textos diretrizes específicas para a elaboração de estudos de impacto ambiental para propostas de ocupação do

meio e do uso de recursos naturais. Conforme destacado por Machado (2000), muitas destas constituições estaduais ampliam a definição de quando a aplicação do instrumento é obrigatória. O autor destaca as constituições do Amazonas, Pará, Ceará, Rio Grande do Sul, Rondônia e Paraná. A Constituição Paranaense define, no artigo 207, inciso V, que o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) será exigido “(...) para a construção, instalação, reforma, recuperação, ampliação e operação de atividades ou obras potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, do qual se dará publicidade” (PARANÁ, 1989).

O esforço em detalhar a legislação referente a impactos ambientais gerou ao longo da década de 1990, segundo Lollo e Röhm (2005), o surgimento de novos instrumentos direcionados à análise de impactos ambientais, envolvendo as mais diversas atividades humanas. No entanto, conforme crítica dos autores, este extenso detalhamento não pode ser aplicado a atividades urbanas “relativamente comuns”, como: hospitais e terminais rodoviários, uma vez que seu foco está na degradação ambiental que tais empreendimentos potencialmente podem provocar. Assim, existem duas lacunas, uma técnica e outra legal para se tratar os impactos decorrentes da implantação de determinados tipos de empreendimentos ou atividades no meio urbano.

Pelas razões expostas, já há mais de uma década os meios técnico e jurídico, tanto do poder público como da iniciativa privada, têm se esforçado para desenvolver mecanismos de identificação e análise de impactos em ambiente urbano. Tal esforço resultou na proposição do Impacto de Vizinhança como instrumento para sanar ou reduzir esta dificuldade (LOLLO e RÖHM, 2005, p. 33).

3.2.1 EIA e EIV: diferenças e similaridades

O texto do artigo 38 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) possibilita diversas formas de se compreender a relação entre o Estudo de Impacto Ambiental e o Estudo de Impacto de Vizinhança. Porém, um ponto é passivo: ambos são instrumentos de avaliação de possíveis impactos decorrentes da implantação de determinados tipos de empreendimentos e/ou atividades. Ao analisarmos a literatura referente aos instrumentos e suas diferenças e similaridades, nos deparamos com pelo menos três maneiras distintas de compreender esta relação.

Alguns autores consideram-nos **instrumentos distintos**, apesar de ambos avaliarem impactos, nos casos em que cabe elaboração de EIA não se deve cogitar a solicitação de EIV e vice-versa (ANTUNES, 2004); (PRESTES, 2005). Outros consideram que são **instrumentos complementares**, sendo o segundo derivado do primeiro e podendo, inclusive, ser aplicados de maneira conjunta, em uma avaliação ambiental-urbanística (POVEDA, 2003); (TOMANIK, 2008); (VENCESLAU, 2008). Um terceiro grupo de autores defende que são **instrumentos similares**, mas ainda assim, com objetos de análise claramente distintos (SOUZA, 2002); (ROCCO, 2009); (PILOTTO; SANTORO e FREITAS, 2013). Definitivamente não se esgotam aqui as formas de relacioná-los.

Ao afirmar no artigo 38 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) que “a elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação do estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental”, o texto deixa margem para a existência de algumas divergências quanto ao cabimento da aplicação de cada um dos instrumentos.

Segundo Prestes (2005), no caso de empreendimentos e atividades já sujeitas ao EIA, os projetos não devem ser submetidos a uma segunda análise, uma vez que ambos são instrumentos de avaliação de impactos. De maneira semelhante, Antunes (2004) considera que não existe necessidade de exigir a elaboração de dois estudos de impacto para avaliar repercussões negativas resultantes da implantação de empreendimentos e/ou atividades urbanas, desde que não industriais, no espaço urbano, e critica o legislador pela redação final do artigo:

Infelizmente, o legislador deixou passar uma ótima oportunidade para disciplinar adequadamente a avaliação de impactos em atividades urbanas, especialmente em atividades não industriais. Todos aqueles que militam na área de proteção ao meio ambiente sabem que os estudos de impacto ambiental têm uma vocação eminentemente industrial, ou, no mínimo, de projetos que signifiquem intervenção em ambiente não urbanizado. No entanto, à míngua de outras normas, o EIA passou a ser exigido pelos órgãos ambientais para a implantação de Shoppings Centers, condomínios e outros empreendimentos semelhantes. Tais Estudos de Impacto, de acordo com seus termos de referência, normalmente, têm por objetivo investigar os assuntos relacionados com o conteúdo mínimo do EIV. Penso que o EIV é um instrumento mais do que suficiente para que se avaliem os impactos gerados por uma nova atividade a ser implantada em área urbana – não se tratando de atividade industrial. Penso que o EIV nada mais é do que um EIA para área urbana e, data vênica, creio ser completamente destituída de lógica ou razão a obrigatoriedade de ambos os estudos (ANTUNES, 2004, p.355-356).

Poveda (2003), por outro lado, interpreta o mesmo artigo de forma diversa, afirmando que a não substituição do EIV pelo EIA resulta em complementação dos instrumentos e não exclusão, com o objetivo de suprimir os possíveis desequilíbrios existentes nas cidades.

Tomanik (2008) afirma que a relação de complementariedade entre os instrumentos deve estar definida na legislação municipal específica que regulamenta o EIV, delimitando o seu objetivo e limites para aplicação.

Para Venceslau (2008, p.06), “(...) a interpretação do artigo é bastante despretensiosa”, esclarecendo apenas que, nos casos em que houver indicação expressa para a elaboração do EIA, a elaboração do EIV é descabida. “O EIV não é suficiente para dispensar a elaboração do EIA nos casos em que este se aplica” (VENCESLAU, 2008, p. 07). Porém, a autora não descarta a possibilidade de alguns itens exigidos no EIA serem incorporados no EIV, a título de complementação. Isto ocorrerá “(...) caso haja particularidades na vizinhança tais que requeiram estudos específicos de áreas não abrangidas pelo EIV”, como característica do solo ou possibilidade de contaminação do lençol freático, por exemplo. Para a autora, portanto, trata-se de instrumentos complementares quando aplicados de forma concomitante, em busca de avaliar conjuntamente os possíveis impactos ambientais e urbanísticos do empreendimento.

Souza (2002) citada por Rocco (2009), busca reforçar a relação de similaridade entre os instrumentos ao afirmar que as experiências de aplicação do EIA funcionaram como fontes de inspiração para a criação de um instituto voltado à avaliação de impactos no meio urbano, conforme o próprio histórico de regulamentação da lei que regulamenta as diretrizes de política urbana evidencia:

O ‘Estatuto da Cidade’ (Projeto de Lei nº 5788/90) inclui o Relatório de Impacto de Vizinhança como dispositivo que visa, sobretudo, a garantia de anuência prévia da população vizinha na aprovação de projetos urbanos. Sua familiaridade com as avaliações ambientais é clara, basta considerar o nome. Pode significar uma boa oportunidade de inserir parte do conteúdo ambiental abordado aos procedimentos propriamente ‘urbanos’ (SOUZA⁶³, 2002 *apud* ROCCO, 2009, p. 47-48).

⁶³ SOUZA, Maria Julieta Nunes de. Repensando nossas cidades: contribuições de procedimentos ambientais no debate sobre os instrumentos urbanísticos. In: **Cidade, Memória e Legislação: a**

Apesar de compartilharem o mesmo objetivo, uma vez que ambos são instrumentos voltados para avaliação de impactos, segundo Rocco (2009) o que torna o EIV distinto do EIA é o objeto de análise de cada um: o primeiro avalia os impactos sobre o meio ambiente cultural e construído; enquanto o segundo, os impactos sobre o meio ambiente natural. Ainda, outro fato que os torna distintos é que o EIV busca o cumprimento da função social da propriedade urbana e da cidade, seguindo diretriz federal, presente na Constituição Federal:

Por certo, as questões enfatizadas pelo Estudo de Impacto de Vizinhança também podem ser entendidas como ambientais, uma vez que fazem referência ao meio ambiente construído. Porém, elas apresentam, antes de tudo, uma preocupação eminentemente urbanística, pautada nos princípios da função social da cidade e da propriedade urbana. Por essa razão, o artigo 38 do Estatuto da Cidade prevê que o Estudo de Impacto de Vizinhança não supre o Estudo de Impacto Ambiental (ROCCO, 2009, p.49).

Apesar de concordar com os objetos de análise distintos, para os autores Pilotto; Santoro e Freitas (2013, p.16), na ausência de legislação municipal específica, “(...) poderão ser aplicados os parâmetros para a elaboração do EIA/RIMA”; considerando os artigos 5º e 6º da Resolução nº01 (CONAMA, 1986).

Com base no exposto acima, incluímos uma síntese das conceituações de cada um dos autores aqui apresentados conforme a entendimento sobre a relação dos dois instrumentos de avaliação de impacto. (QUADRO 4)

QUADRO 4 – SÍNTESE DA RELAÇÃO ENTRE OS INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO, SEGUNDO AUTORES

RELAÇÃO ENTRE EIV E EIA	AUTOR	DEFINIÇÃO
Instrumentos distintos	Antunes (2004)	Critica a banalização do EIA utilizado com frequência para avaliar impactos de empreendimentos urbanos, como <i>shopping centers</i> . Para o autor, trata-se de um instrumento para avaliação em “ambiente não urbanizado”, relacionado principalmente com a avaliação de indústrias.
	Prestes (2005)	Entende que para aqueles empreendimentos e/ou atividades já sujeitos por lei federal ambiental a elaboração de EIA, a realização de um segundo estudo é desnecessária.
Instrumentos complementares	Poveda (2003)	Entende que a aplicação de ambos os instrumentos pode gerar uma análise mais completa, especialmente suprimindo possíveis deficiências nas análises individuais.
	Tomanik (2008)	Cabe à lei específica reforçar a relação de complementariedade entre os instrumentos.
	Venceslau (2008)	Entende que alguns aspectos analíticos do EIA poderão ser incorporados no EIV, de acordo com a necessidade, com o objetivo de analisar em conjunto impactos ambientais e urbanísticos de um mesmo empreendimento.
Instrumentos similares	Souza (2003)	Entende EIV como derivado do EIA.
	Rocco (2009)	Os instrumentos compartilham o mesmo objetivo, qual seja, avaliar os impactos gerados por empreendimentos e ou atividades. Porém, cada um possui um objeto de análise distinto.
	Pilotto, Santoro e Freitas (2013)	Entendem que na ausência de uma lei municipal que regulamente o EIV, o município pode aplicar os mesmos parâmetros definidos em lei federal para o EIA.

FONTE: Elaborado pela autora (2016), com base na bibliografia.

Ademais, existem outras características que podem ser destacadas como diferenças cruciais entre os instrumentos. A fase do projeto em que cabe sua elaboração, por exemplo. Voltado ao auxílio do licenciamento ambiental prévio da atividade, o EIA se destina a analisar o projeto em fase de **estudo preliminar**, buscando “identificar os recursos ambientais e suas interações tais como existem, por meio do diagnóstico ambiental da área de influência, considerando os meios físico, biótico e socioeconômico” (VENCESLAU, 2008, p.07). Ou seja, como resultado, o EIA pode propor alteração na localização do empreendimento, na tecnologia escolhida e também propor medidas para mitigar ou compensar os

possíveis impactos, assim como programas para monitorar todas as fases de implantação e operação do futuro empreendimento.

Enquanto que o EIA auxilia na aprovação para emissão da Licença Prévia (LP), que compreende a primeira das três licenças previstas pela Política Nacional do Meio Ambiente (Decreto Federal nº 99.274/90), o EIV é voltado para auxiliar a obtenção das licenças edilícias e de funcionamento, sendo, portanto, documento integrante do processo de **aprovação do projeto**. Assim, o nível de detalhamento do projeto deve ser avançado, correspondendo, no mínimo, a um anteprojeto arquitetônico e urbanístico. Conforme afirma Venceslau (2008, p.08-09), é nesta fase que se torna possível “(...) avaliar todos os tópicos relativos aos impactos de vizinhança, da forma como são requeridos pela Lei Federal, art. 37, e proceder às mudanças e adequações arquitetônicas e urbanísticas necessárias para dirimir os problemas identificados”. Portanto, “(...) o EIV é bastante específico para avaliar e solucionar os impactos gerados pela edificação ou atividade na vizinhança, de modo que a análise parte do projeto para o meio, e não o contrário, como se propõe o EIA/RIMA” (VENCESLAU, 2008, p.07).

Outra questão está na definição das regras para sua aplicação. Enquanto que a legislação federal (CONAMA, 1986) define quais as atividades que devem elaborar EIA, deixando margem para indicação de outras atividades, desde que legalmente justificadas; para a aplicação do EIV é necessário que cada município regulamente a aplicação do instrumento por meio de lei posterior, de acordo com suas próprias características urbanas.

Quanto às semelhanças, EIV e EIA possibilitam a prática da gestão democrática, ao garantir a participação da população interessada nos processos de licenciamento e aprovação de empreendimentos ou atividades com potencial de impactar o entorno por meio de audiência pública: o EIV, enquanto instrumento de política urbana, conforme previsto no inciso XIII do Art. 2º do Estatuto da Cidade; e o EIA, instrumento previsto pela Política Nacional do Meio Ambiente, conforme previsto no Art. 11º, parágrafo 2º, Resolução CONAMA nº 01/86. A ampla divulgação dos documentos gerados também é prevista em ambos os instrumentos, tendo recebido um nome específico no caso do EIA: Relatório de Impacto Ambiental

(RIMA). No caso do EIV este relatório não é obrigatório, porém alguns municípios⁶⁴ o incluem no plano diretor ou em legislação específica, com o nome de Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV).

3.3. INCORPORAÇÃO DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA PELOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

De modo semelhante ao apresentado no final do capítulo anterior, trataremos da evolução da incorporação do EIV pelos municípios brasileiros que, assim como os demais instrumentos de política urbana, passou a ser monitorado pelo IBGE a partir de 2005. Para os pesquisadores responsáveis pelo levantamento, Estudo de Impacto de Vizinhança é definido como “(...) o estudo realizado antes da aprovação do empreendimento ou da atividade para mostrar seus efeitos quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades” (IBGE, MUNIC 2005, p.233).

Naquele mesmo ano, apenas 7,5% dos municípios afirma possuir o instrumento, o que corresponde, em números absolutos, a 417 municípios. Já em 2008, três anos após o primeiro levantamento de dados, pode-se observar um salto quantitativo, quando são contabilizados 12,9% de municípios com o instrumento presente em seus PDs. No MUNIC 2009 é registrado novo avanço: 18,9% ou 1056 municípios afirmam possuir o instrumento. Ocorre, porém, uma retração neste percentual entre os anos de 2009 e 2012, reduzindo o percentual para 11,6%. O grande avanço registrado no ano seguinte, 2013, deve ser analisado com cautela, uma vez que os pesquisadores alertam para uma mudança metodológica no processo de coleta e formatação dos dados relativos aos instrumentos de política urbana a partir de 2013, passando a inserir, em colunas diferentes os municípios que possuem (i) o instrumento como parte integrante do Plano Diretor; e (ii) o instrumento regulamentado por lei específica. Mais importante, eles reforçam que o quantitativo elaborado nesse momento não possui “comparabilidade perfeita com os resultados de anos anteriores” (MUNIC, 2013, p.55). De fato, muitos municípios que

⁶⁴ São Paulo (PD Estratégico Lei nº1605/13), Florianópolis (PD Lei Complementar nº 482/14), Macapá (Lei Complementar nº 29/04), Londrina (Resolução nº01/13), Maringá (Decreto nº1560/14) e Paranaguá (Decreto nº544/13), por exemplo.

declararam possuir o instrumento anteriormente estavam passando pelo processo de revisão de seus Planos, o que implica no processo de revisão de suas leis e instrumentos de planejamento, ou mesmo sua revogação (MUNIC, 2013). De qualquer maneira, em 2013 o total de municípios que afirmam possuir o instrumento, seja incorporado ao PD ou por meio de lei específica é de 26,8%, ou 1495 municípios, o que corresponde a pouco mais de $\frac{1}{4}$ do total de municípios brasileiros (GRÁFICO 4).

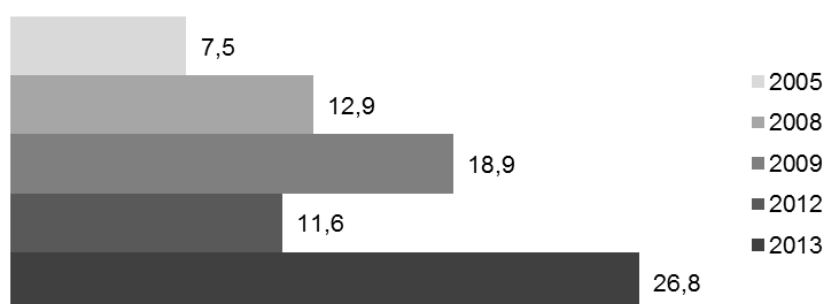


GRÁFICO 4 - PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS QUE POSSUEM EIV, 2005 - 2013.

FONTE: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, MUNIC 2005, 2008, 2009, 2012 e 2013, organizado pela autora (2015).

Os dados mais recentes, MUNIC 2013, permitem analisar a distribuição geográfica da incorporação do instrumento (GRÁFICO 5). Para esta avaliação foram selecionados apenas os municípios com população residente acima de 20 mil habitantes, ou seja, aqueles cuja elaboração de PD é obrigatória. Podemos observar que, tanto a Região Centro-Oeste como a Norte apresentam o maior equilíbrio entre o número de municípios com o EIV presente apenas no PD e aqueles com lei específica. A região Sul é a que mais incorporou o instrumento na lei do PD, presente em cerca de 63% dos municípios. Em compensação, o percentual de leis específicas é pequeno, sendo de cerca de 17%. O Nordeste possui o maior número de municípios neste recorte, são 623. Desses, cerca de 26,6% incorporaram o instrumento no PD, enquanto apenas 9% afirmam possuir lei específica.

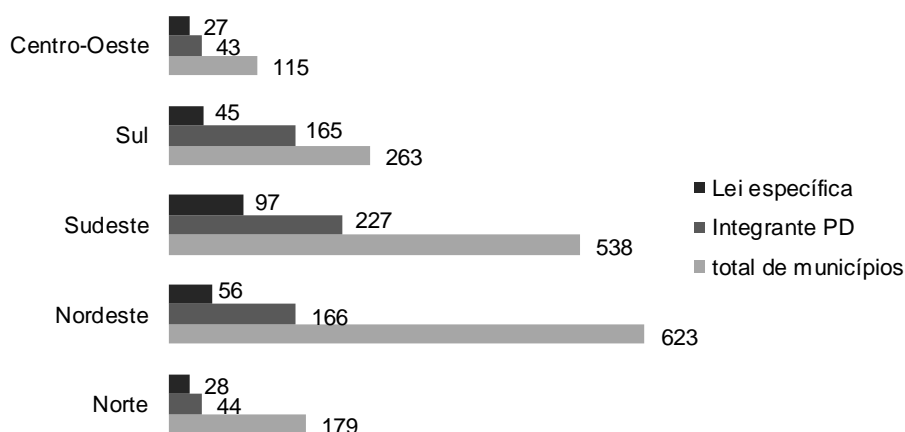


GRÁFICO 5 - NÚMERO DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS COM MAIS DE 20 MIL HABITANTES QUE POSSUEM EIV INTEGRADO AO PLANO DIRETOR E COM LEI ESPECÍFICA, POR GRANDE REGIÃO – 2013.

FONTE: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, MUNIC 2013, organizado pela autora (2015).

No caso do Estado do Paraná, que possui um total de 399 municípios, é possível constatar avanço na incorporação do instrumento no mesmo período observado no GRÁFICO 4 (2005-2013), com o registro de maior salto quantitativo no intervalo entre o levantamento de 2009, que registra 39,84% dos municípios do estado com o instrumento, para 65,41% na pesquisa de 2013. Isto, em dados absolutos, significa que em 2009 eram 159 os municípios paranaenses com o instrumento e, em quatro anos este número aumentou para 261 municípios (GRÁFICO 6).

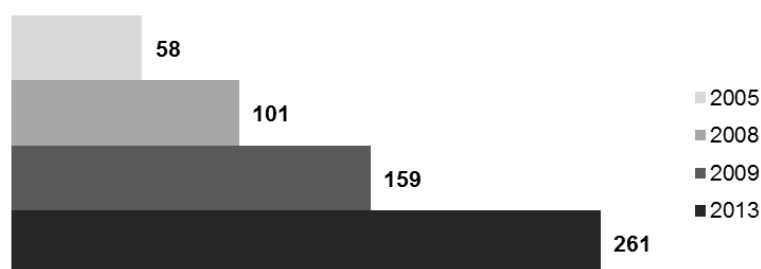


GRÁFICO 6 - INCORPORAÇÃO DO EIV PELOS MUNICÍPIOS PARANAENSES, EM NÚMEROS, 2005 - 2013.

FONTE: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, MUNIC 2005, 2008, 2009 e 2013, organizado pela autora (2015).

Em síntese, o que se pode concluir sobre a incorporação do EIV pelos municípios brasileiros, a partir do momento em que passa a ser monitorado em 2005, é que houve avanços no reconhecimento da importância desse instrumento

como promotor da gestão democrática do espaço urbano, ao mediar os interesses dos diversos agentes da produção do espaço e a população. No entanto, cabe destacar a morosidade na elaboração de leis específicas, que, como se pode observar no GRÁFICO 5, ainda são tímidas no universo de municípios com população residente acima de 20 mil habitantes, representando pouco menos de 15%.

O Estudo de Impacto de Vizinhança constitui uma importante ferramenta de busca da justiça social ao promover a gestão democrática da cidade, uma vez que funciona como mediador entre os interesses privados dos agentes responsáveis pela produção do espaço e a população. Após a apresentação do conceito, função e das principais características necessárias para a sua aplicação; assim como as visões críticas de diversos autores sobre o tema e o panorama nacional de incorporação pelos municípios brasileiros cabe, na sequência, avaliar sua aplicabilidade em um recorte espacial definido. Este será o objetivo do capítulo seguinte.

4. A APLICABILIDADE DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA NO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA

Após a revisão conceitual do instrumento, realizada anteriormente, este capítulo apresenta a pesquisa empírica desenvolvida com o propósito de analisar a aplicabilidade do Estudo de Impacto de Vizinhança no conjunto de municípios que compõem o aglomerado metropolitano de Curitiba. Para tanto, o capítulo é composto de quatro tópicos, sendo o primeiro metodológico e os demais referentes à pesquisa de fato.

O primeiro tópico apresenta os procedimentos metodológicos adotados para a elaboração da pesquisa empírica, de modo a esclarecer as etapas de pesquisa, tanto documental como de campo, com visitas e entrevistas em prefeituras do recorte espacial. O segundo tópico inicia com um panorama geral do atual estágio de revisão dos planos diretores dos municípios que compõem o aglomerado metropolitano. Em seguida, são apresentados os municípios que incorporaram o EIV em seus respectivos planos diretores, mas que, no entanto, não apresentam dispositivos legais para sua aplicação.

O terceiro tópico deste capítulo compreende o recorte analítico da pesquisa, ou seja, a análise de cada um dos cinco municípios que possuem o instrumento regulamentado (Araucária, Campina Grande do Sul, Colombo, Piraquara e São José dos Pinhais), com destaque para aqueles municípios do conjunto que de fato aplicam o instrumento de maneira contínua (Araucária e São José dos Pinhais). Por fim, é apresentada uma análise comparativa dos resultados encontrados por meio da pesquisa empírica relativa à aplicabilidade do Estudo de Impacto de Vizinhança no aglomerado metropolitano de Curitiba.

4.1. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS PARA ANÁLISE DO EIV NO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA

Para analisar a aplicabilidade do EIV no aglomerado metropolitano de Curitiba foram definidas três etapas (FIGURA 2). A primeira consistiu no levantamento das leis dos planos diretores municipais. Em seguida, buscou-se verificar, dentre os municípios que compõem o recorte espacial, quais incorporaram o EIV no plano diretor e de que modo (nível de detalhamento), uma vez que é neste momento que são inseridos os instrumentos que o município pretende utilizar para promover “(...) políticas urbanas com pleno respeito aos princípios das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e da garantia de bem-estar de seus habitantes” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001, p.44). Nessa etapa foram identificados quatro níveis de incorporação do EIV pelos respectivos planos diretores, sendo apresentados aspectos gerais daqueles que não o regulamentaram (Campo Largo, Campo Magro, Pinhais, Almirante Tamandaré, Quatro Barras, Fazenda Rio Grande e Curitiba).

A terceira e última etapa seguiu com a análise dos municípios que regulamentaram sua aplicação, seja por meio de resolução, lei municipal específica ou por meio de outra legislação urbana. Esse conjunto de municípios, que corresponde ao recorte analítico da pesquisa, compreende Araucária, Campina Grande do Sul, Colombo, Piraquara e São José dos Pinhais (FIGURA 3). Além disso, foi aplicado um questionário⁶⁵, elaborado pela autora, com o objetivo de avaliar qualitativamente como ocorre esse processo em cada um dos municípios.

Enfim, a metodologia definida para se avaliar a aplicabilidade do EIV nos municípios do aglomerado metropolitano de Curitiba foi estabelecida tendo como base o seguinte processo:

INCORPORAÇÃO → REGULAMENTAÇÃO → APLICAÇÃO

⁶⁵ Modelo do questionário foi incluído no APÊNDICE 1 dessa dissertação.

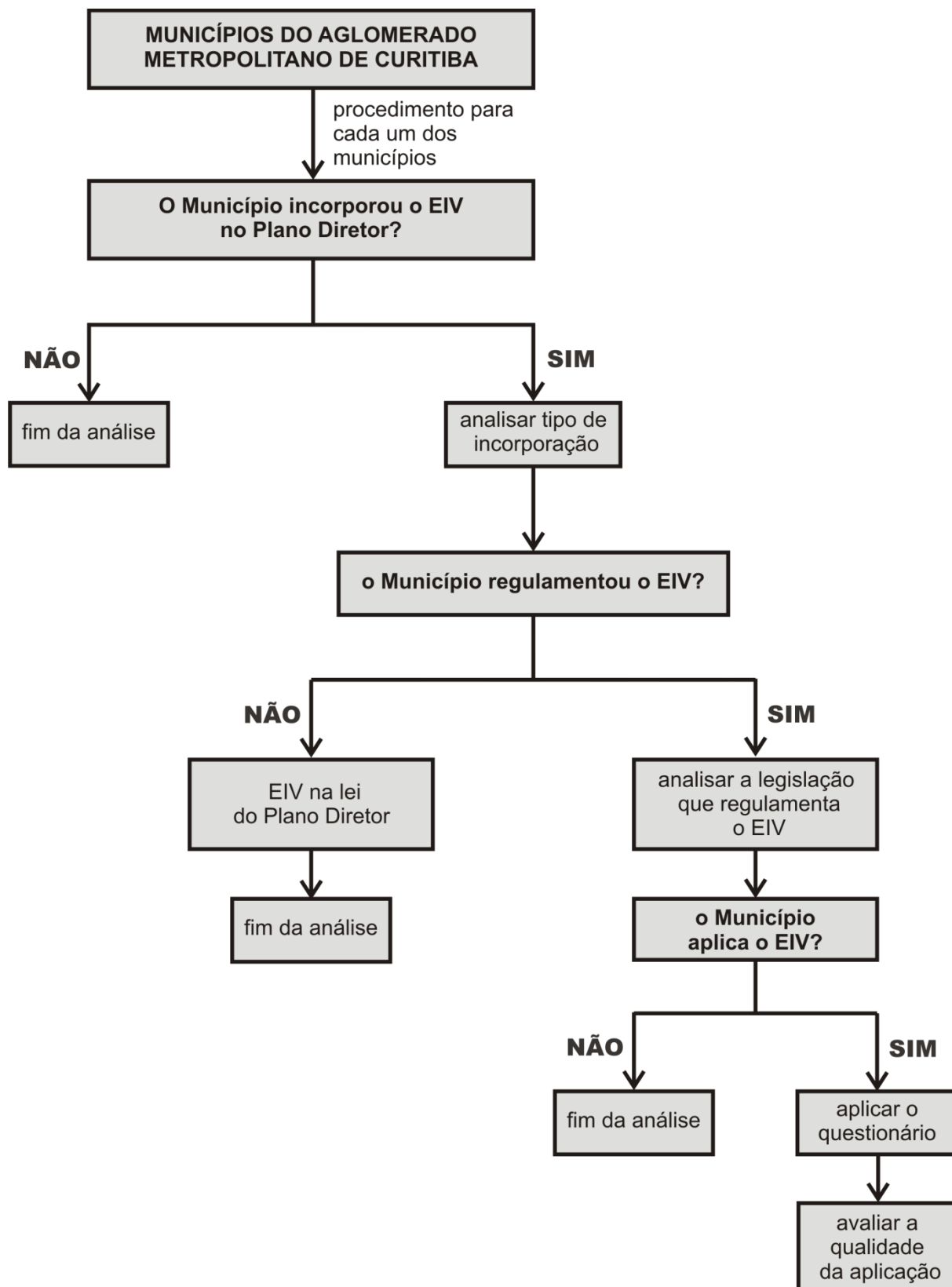


FIGURA 2 – FLUXOGRAMA DA PROPOSTA METODOLÓGICA APLICADA NO RECORTE ESPACIAL
FONTE: A autora (2016).

De modo a viabilizar tal metodologia, foram realizadas (i) pesquisa documental (legislação urbana dos municípios do aglomerado metropolitano de Curitiba) em meio digital⁶⁶; (ii) levantamento de dados censitários de 2000 e 2010 dos municípios do recorte espacial, para analisar a dinâmica demográfica; (iii) entrevistas com funcionários públicos das municipalidades (técnicos das secretarias municipais tradicionalmente responsáveis pela aplicação do EIV: Urbanismo e Planejamento); e (iv) aplicação de um questionário nos municípios que aplicam o instrumento. O questionário objetiva **avaliar a qualidade do processo de aplicação do instrumento**, a partir da discussão do capítulo anterior, e foi dividido em duas partes:

- **Aplicação do EIV**, que inclui as seguintes questões: (i) como é definida a área de influência de cada empreendimento?; (ii) são fornecidas informações adicionais ao empreendedor para a elaboração do estudo, além daquelas previstas na legislação?; (iii) quais são os entraves identificados no processo?; (iv) quais secretarias municipais participam da avaliação do EIV?; (v) qual o procedimento interno de tramitação? (elaboração de fluxogramas); (vi) são analisados impactos sinérgicos e acumulativos no caso de existirem outros empreendimentos de impacto na vizinhança?; (vii) a quem cabe a definição de medidas mitigadoras e/ou compensatórias?; e (viii) como é realizada a fiscalização quanto à execução dessas medidas?
- **Gestão democrática**: avalia o grau de envolvimento da população no processo de aprovação dos empreendimentos sujeitos à elaboração do EIV. Foram formuladas questões sobre audiência pública: (i) são realizadas?; (ii) para que casos?; e (iii) como a população é notificada?

Por fim, foram solicitados aos técnicos municipais **dados quantitativos** sobre o número de EIVs, por ano e por tipologia; e também sobre os tipos de contrapartidas solicitadas ao empreendedor. Cabe destacar que dentre os municípios que regulamentaram e aplicam o instrumento existem alguns em que a aplicação do EIV não é rotineira sendo, portanto, a apresentação de dados numéricos, nestes casos, considerada desnecessária.

⁶⁶ Site www.leismunicipais.com.br ou das prefeituras municipais.

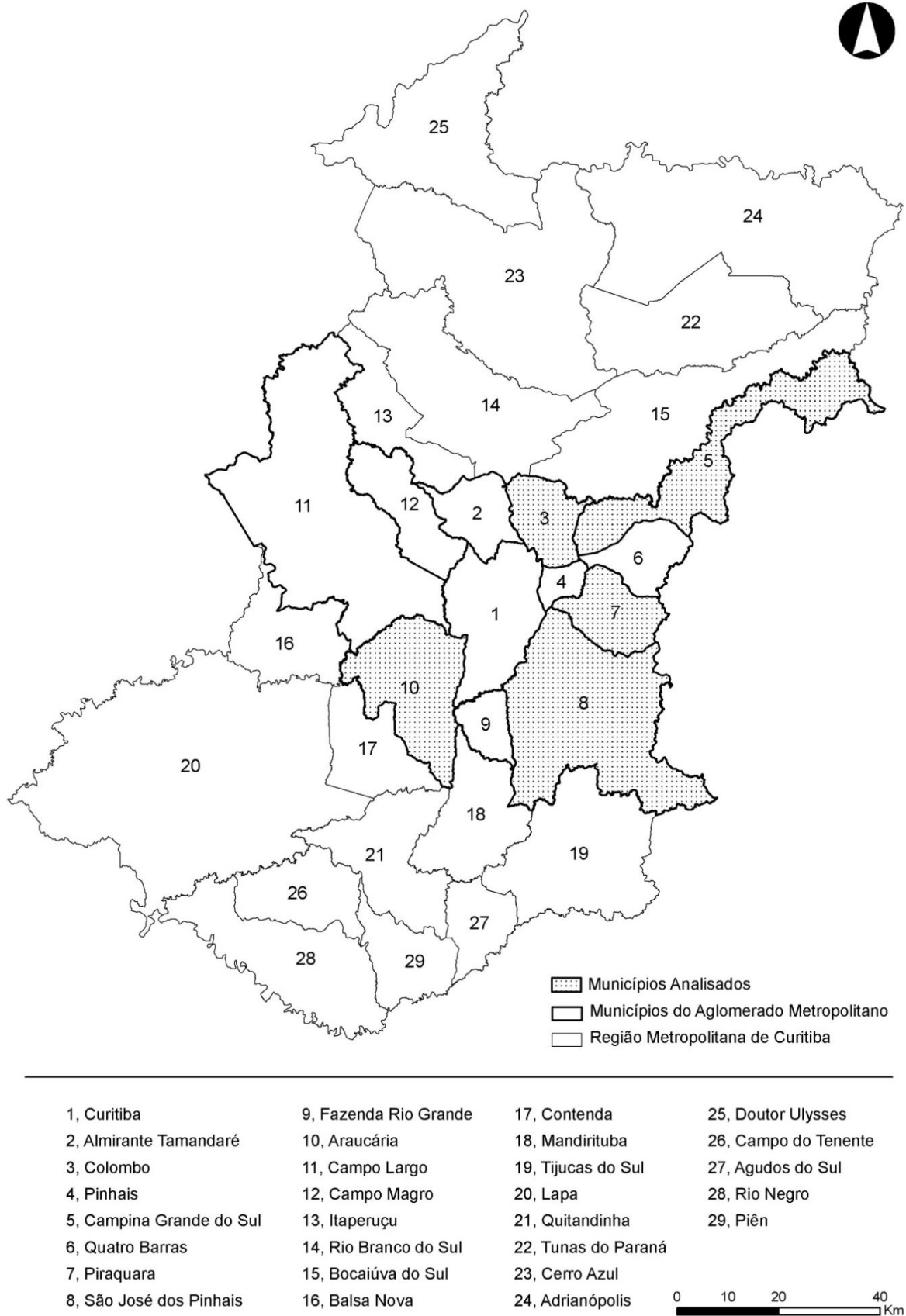


FIGURA 3 – REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA, MUNICÍPIOS DO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA E MUNICÍPIOS ANALISADOS
 FONTE: COMEC (2006), Firkowski (2001). Elaboração: Elena Brandenburg (2016).

4.2. O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA NO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA

Conforme mencionado nos capítulos precedentes, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) estabelece como obrigatória a elaboração do plano diretor para, dentre outros, **os municípios pertencentes a regiões metropolitanas e aglomerações urbanas** (art.41, II, Lei Federal nº 10.257/01). Também estabelece como obrigatória a sua revisão periódica, a cada 10 anos (art. 40, § 3º). Assim, torna-se relevante para o encaminhamento da pesquisa empírica, situarmos os municípios integrantes do aglomerado metropolitano de Curitiba quanto ao processo de revisão obrigatória de seus respectivos planos diretores. (QUADRO 5)

QUADRO 5 – SITUAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES DO RECORTE ESPACIAL EM RELAÇÃO À REVISÃO OBRIGATÓRIA – 2016

SITUAÇÃO DO PD (fev.2016)	MUNICÍPIO	LEI PLANO DIRETOR (vigente)
VIGENTE	Almirante Tamandaré	Lei Complementar nº 01/06
	Araucária	Lei Complementar nº 05/06
	Campo Magro	Lei nº 717/12
	Quatro Barras	Lei nº 01/06
	Fazenda Rio Grande	Lei Complementar nº 04/06
	Pinhais	Lei nº 1232/11*
EM REVISÃO	Campo Largo	Lei nº 1812/05
	Colombo	Lei nº 875/04
	Piraquara	Lei nº 854/06
REVISADO	Campina Grande do Sul	Lei Complementar nº 18/15
	Curitiba	Lei nº 14771/15
	São José dos Pinhais	Lei Complementar nº 100/15

FONTE: Site Leis Municipais (www.leismunicipais.com.br), organizado pela autora (2016).

Nota: *A Lei nº505/01 foi revogada pela lei de 2011, sem a realização de processo de revisão do plano diretor.

A partir da análise dos planos diretores vigentes dos municípios que compõem o recorte espacial é possível identificar **quatro níveis distintos quanto ao estágio de incorporação do EIV**, quais sejam:

- **Nível A – inexistente:** o instrumento EIV não está incluído na lei do PD. (Campo Largo);
- **Nível B – existente, porém de forma nominal:** o EIV é mencionado no rol de instrumentos de política pública do município e/ou sua aplicação é associada a outro instrumento. (Campo Magro e Pinhais);
- **Nível C – existente, em capítulo específico:** a função e características do instrumento são descritos em artigos da lei do PD, que reforçam a necessidade de lei municipal posterior para regulamentar sua aplicação. (Almirante Tamandaré);
- **Nível D - existente, em capítulo específico, com detalhamento:** além de conter a função e características do instrumento, a lei do PD inclui mais detalhes sobre sua aplicação, tais como: medidas mitigadoras ou compensatórias; inclusão de novos critérios de análise do impacto urbano além daqueles previstos no artigo 37 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001); o conjunto de secretarias municipais que participa do processo de análise do estudo também é incluído; e, em alguns casos, são elencadas as tipologias de empreendimento e/ou atividades sujeitas à sua aplicação. Esta é a situação recorrente no aglomerado metropolitano de Curitiba, o que corresponde a 58% dos municípios. (Quatro Barras, Fazenda Rio Grande, Curitiba, Araucária, Campina Grande do Sul, Colombo, Piraquara, São José dos Pinhais).

Cabe destacar que, atualmente⁶⁷, parte dos municípios do aglomerado está em processo de revisão do PD (Campo Largo, Colombo e Piraquara) e alguns, ainda que vigentes, estão completando o ciclo de 10 anos, aproximando-se do período de início desse processo (Almirante Tamandaré, Araucária, Fazenda Rio Grande e Quatro Barras). Sendo assim, os níveis/estágios de incorporação do EIV pelos planos diretores municipais tendem a sofrer modificação nos próximos anos. (QUADRO 5)

⁶⁷ Visto que parte dos municípios se encontra em processo de revisão de seus respectivos PDs foi necessário, para o andamento e conclusão da presente pesquisa, estabelecermos uma data limite para atualização deste processo: 01 de fevereiro de 2016.

Antes de analisarmos os municípios do aglomerado metropolitano de Curitiba que apresentam regulamentação para aplicar o instrumento (FIGURA 3), faz-se necessário, a partir dos quatro níveis distintos já apresentados, avaliar a incorporação do EIV pelos planos diretores dos municípios restantes.

Campo Largo, localizado a oeste do polo (FIGURA 1), é o único município do recorte espacial que pertence ao primeiro estágio (nível A), ou seja, não inclui o instrumento na lei do PD vigente, definido pela Lei nº1812 (CAMPO LARGO, 2005)⁶⁸.

Campo Magro e Pinhais pertencem ao nível B, uma vez que incluem o instrumento de forma nominal na lei do PD. No caso do município de **Campo Magro**, localizado a noroeste do polo (FIGURA 1), a inclusão do EIV na lei do PD (CAMPO MAGRO, 2012) está relacionada à aplicação de outro instrumento, a OUC, sendo a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental e estudo prévio de impacto de vizinhança parte do conteúdo mínimo que deve ser incluído na lei específica de cada operação urbana consorciada aprovada (art. 48, IV, Lei nº717/12). O município de **Pinhais** está localizado a leste do polo (FIGURA 1), e incorporou o EIV apenas no rol de instrumentos de política urbana, juntamente com o EIA, na Lei nº505, que define o PD (PINHAIS, 2001).

Almirante Tamandaré, situado a norte do polo (FIGURA 1), é o único Município analisado que pertence ao nível C, o que implica na existência de um capítulo específico no PD, Lei nº01/06, para tratar do instrumento, porém, sem muitos detalhes sobre sua aplicação. Além disso, o EIV é incluído no rol de instrumentos jurídicos e urbanísticos do município e sua elaboração é condicionada à aplicação de outro instrumento, a OUC (ALMIRANTE TAMANDARÉ, 2006). O conteúdo dos quatro artigos que compõem o capítulo específico do PD (arts. 130 a 133) não difere muito do previsto no Estatuto da Cidade: faz menção à lei específica posterior para regulamentar o uso do instrumento, que deverá conter o conjunto de atividades e/ou empreendimentos sujeitos à sua aplicação (art.132); inclui o conjunto mínimo de critérios previstos no artigo 37 do Estatuto, acrescentando apenas um no artigo 131: “(...) descrição detalhada das condições ambientais”. Inclui, ainda, em

⁶⁸ O APÊNDICE 2 da Dissertação apresenta um quadro-síntese com o histórico de incorporação do EIV na legislação urbanística de cada um dos municípios que compõem o recorte espacial desde a aprovação do Estudo da Cidade (BRASIL, 2001).

texto idêntico ao da Lei Federal, a disponibilização dos documentos integrantes do EIV para consulta pública, o que não atende de fato ao princípio constitucional da publicidade, conforme afirmado por Machado (2000). No artigo 133, é esclarecido que a elaboração de EIV não substitui a de EIA, nos termos da legislação ambiental (ALMIRANTE TAMANDARÉ, 2006, p.30).

O município de **Quatro Barras**, localizado a nordeste do polo metropolitano (FIGURA 1), possui a menor população do aglomerado, 19.851 habitantes (IBGE, 2010 e faz parte do conjunto de municípios que apresentam detalhamento da aplicação do instrumento em seu PD: nível D. Parte dos detalhes referentes ao instrumento não estão incluídos no capítulo específico da lei do PD, Lei nº 01/06. O detalhamento encontra-se em artigos que precedem esse capítulo e que tratam de definir o objeto de análise do EIV, como: “os empreendimentos de impacto, independentemente de sua categoria de uso ou nível de incomodidade, serão objeto de prévio Estudo de Impacto de Vizinhança” (art.106, Lei nº01/06); e “são considerados Empreendimentos de Impacto aqueles de uso não residencial que ocupem área acima de 1.000m²” (art.110, Lei nº01/06). Na sequência, são enumeradas as tipologias de empreendimentos de impacto, conforme o entendimento do município:

- Art.111 – São considerados Empreendimentos de Impacto, independente da área construída:
- I. shopping centers;
 - II. centrais de carga;
 - III. centrais de abastecimento;
 - IV. estações de tratamento;
 - V. terminais de transporte;
 - VI. transportadoras;
 - VII. garagens de veículos de transporte de passageiros;
 - VIII. cemitérios;
 - IX. presídios;
 - X. postos de serviço com venda de combustível;
 - XI. depósitos de gás liquefeito de petróleo (GLP);
 - XII. depósitos de inflamáveis, tóxicos e equiparáveis;
 - XIII. supermercados e hipermercados;
 - XIV. casas de espetáculos;
 - XV. estações de rádio-base;
 - XVI. empreendimentos esportivos de 200m²;
 - XVII. estádios;
 - XVIII. condomínios;
 - XIX. mineradoras (QUATRO BARRAS, 2006, p. 21).

A lei do PD denomina os empreendimentos cujas atividades gerem impactos específicos no sistema viário como “geradores de interferência no tráfego”, com características semelhantes ao PGT, e determina que a análise técnica desse tipo de atividade exige elaboração de EIV, além de licença ambiental em casos estabelecidos em lei (art. 108, Lei nº01/06). Ainda, antes de tratar do instrumento em capítulo específico, o EIV é incluído na lista de “instrumentos para o desenvolvimento territorial” (art.115, IX) e sua elaboração também faz parte do conteúdo mínimo para realização de OUC (art.155, III).

Os artigos específicos para tratar da aplicação do instrumento compõem o Capítulo IX da lei e inclui seis artigos (156 ao 161). O primeiro artigo condiciona a aprovação de empreendimentos que causam impactos de vizinhança (que podem ser entendidos como aqueles já mencionados nos artigos 106, 108, 110, 111) à elaboração de EIV, que deve ser analisado por órgão competente da administração municipal.

O artigo 157 trata dos aspectos positivos e negativos que podem impactar a qualidade de vida da população residente ou usuária da área onde se pretende implantar o empreendimento e/ou atividade, repetindo os critérios listados no artigo 37 do Estatuto da Cidade, porém, excluindo ventilação e iluminação (art.37, VI, Lei nº 10.257/01) e acrescentando à relação: poluição sonora e do ar; impacto socioeconômico na população residente ou atuante no entorno. O parágrafo único desse mesmo artigo define que dentre o conjunto elencado de aspectos que devem ser analisados, instância municipal competente irá determinar quais devem ser abordadas no EIV, o que torna cada estudo dependente de uma análise prévia de técnicos municipais, ao mesmo tempo em que busca tornar o processo menos rígido, permitindo adequá-lo à realidade de cada vizinhança.

O artigo 158 estabelece os critérios que provocam impactos urbanos, definindo que a presença de pelo menos um deles implica na obrigatoriedade da elaboração do EIV, são eles: (i) interferência significativa na infraestrutura urbana; (ii) interferência significativa na prestação de serviços urbanos; (iii) alteração significativa na qualidade de vida (saúde, segurança, circulação, bem-estar) na área de influência do empreendimento e/ou atividade da população que mora ou circula pelo local; (iv) necessidade de parâmetros de construção diferenciados. As medidas para eliminar ou minimizar os possíveis impactos negativos são listadas no artigo

159 e sua realização por parte do empreendedor é condicionante para aprovação do empreendimento. A lista inclui medidas relativas ao sistema viário e infraestrutura urbana; socioeconômicas, como geração de empregos e construção de habitação de interesse social; doação de terreno para construção de equipamentos comunitários; e tratamento acústico, dentre outros. E por fim, como observado em capítulos específicos de outros municípios, os dois últimos artigos (160 e 161) reafirmam o estabelecido pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) sem, no entanto, aprofundar as formas de divulgação dos resultados alcançados e o acesso à informação; assim como não explicita quais as diferenças que reforçam a escolha entre a elaboração do EIV em detrimento do EIA e vice-versa.

De forma semelhante, o município de **Fazenda Rio Grande**, localizado ao sul do polo (FIGURA 1), também apresenta um capítulo específico em seu PD, Lei nº04/06, com detalhes sobre a aplicação do instrumento ao longo de seis artigos (85 ao 90). O primeiro artigo define que os empreendimentos “que causam grande impacto urbanístico e ambiental, consoante os parâmetros definidos na presente e na lei de Zoneamento”, ficam obrigados a elaborar EIV, além de cumprir as exigências previstas na legislação urbanística. O EIV será analisado pelos órgãos competentes da administração pública e aprovado pelo Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (art.85, Lei nº04/06, p.22). O artigo seguinte apresenta as tipologias de empreendimentos sujeitos à aplicação do instrumento:

Art.86 – Estão sujeitos desde logo ao EIV os seguintes empreendimentos:

- I. loteamentos;
- II. condomínios residenciais com mais de 20 unidades;
- III. desmembramentos/remembramentos urbanos com área total superior a 5.000m²;
- IV. empreendimentos comerciais com área total superior a 5.000m²
- V. cemitérios e crematórios;
- VI. plantas industriais e quais outros empreendimentos industriais, excepcionados os estabelecidos em áreas industriais específicas ou em distritos industriais devidamente aprovado;
- VII. todos os demais casos que o Conselho Municipal de Políticas Públicas Territoriais e Ambientais, através de parecer devidamente fundamentado exigir.

§ 1º Lei Municipal poderá definir outros empreendimentos e atividades que dependerão de elaboração do EIV para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento.

§ 2º No caso de atividades como bares, igrejas e demais produtores de ruído, a prefeitura poderá exigir documento técnico simplificado, que comprove a mitigação/compensação desses impactos (FAZENDA RIO GRANDE, 2006, p.23).

A relação de aspectos positivos e negativos decorrentes da possível implantação do empreendimento na qualidade de vida da população ou usuária do entorno é tratada no artigo 87. Seguindo a tendência apresentada no PD de Quadro Barras, a lei inclui os aspectos previstos no artigo 37 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e acrescenta outros: poluição sonora, atmosférica e hídrica; vibração; periculosidade; geração de resíduos sólidos; riscos ambientais; e impactos socioeconômicos na população residente ou atuante no entorno.

O artigo 88 traz um conjunto de medidas mitigadoras e compensatórias para serem executadas pelo empreendedor para reduzir ou eliminar os possíveis impactos negativos decorrentes da implantação do empreendimento, são elas:

Art.88 – (...)

- I. ampliação das redes de infraestrutura urbana;
- II. área de terreno ou área edificada, para instalação de equipamentos comunitários, em percentual compatível com o necessário para o atendimento de demanda gerada pelo empreendimento;
- III. ampliação e adequação do sistema viário, faixas de desaceleração, ponto de ônibus, faixa de pedestres, semaforização;
- IV. proteção acústica, uso de filtros e outros procedimentos que minimizem incômodos da atividade;
- V. manutenção de imóveis, fachadas ou outros elementos arquitetônicos ou naturais, considerados de interesse paisagístico, histórico, artístico ou cultural, bem como recuperação ambiental da área;
- VI. cotas de emprego e cursos de capacitação profissional, entre outros;
- VII. percentual de habitação de interesse social no empreendimento;
- VIII. possibilidade de construção de equipamentos sociais, comunitários e urbanos (FAZENDA RIO GRANDE, 2006, p.24).

Os dois últimos artigos, à semelhança da lei do PD de Quadro Barras, repetem as diretrizes do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), necessitando de detalhamentos quanto à distinção entre os instrumentos EIV e EIA (art.89) e às formas de publicidade e acesso à informação (art.90).

Polo da metrópole, **Curitiba**⁶⁹, tem seu território completamente urbano e é o mais populoso dos municípios, tanto da RMC como do aglomerado metropolitano, correspondendo a 55% da população daquela (TABELA 2) e 59% da população deste, conforme dados do Censo 2010. Limita-se com oito dos onze municípios que,

⁶⁹ Para uma visão geral do processo histórico da legislação ambiental-urbanística de Curitiba e da incorporação de instrumentos distintos ao EIV para subsidiar o processo de licenciamento de grandes empreendimentos no município de Curitiba, ver Hoshino et al. (2014).

junto com o polo, compõem o aglomerado metropolitano, sendo as exceções Piraquara, Quatro Barras e Campina Grande Sul. (FIGURA 1)

Ainda conforme os dados do Censo 2010, possui 1.751.907 habitantes, distribuídos em uma extensão territorial de 435,3km², o que se traduz na maior densidade urbana dentre os municípios do aglomerado; cerca de 4.024 hab./km² (IBGE, 2010). Apesar da alta densidade, a mancha de ocupação urbana não atinge de maneira equilibrada toda a extensão do Município, existindo algumas áreas ainda não parceladas e uma ocupação contínua com municípios limítrofes, conforme apontado por Silva (2012, p.138):

A mancha de ocupação urbana abrange grande parte de seu território, observando-se a sua fusão com aquelas relativas às áreas urbanas de Pinhais, Colombo, Almirante Tamandaré, Araucária e São José dos Pinhais. Proporcionalmente à sua superfície, restam poucas áreas não parceladas, mas ainda existem áreas sem ocupação em bairros das regiões sul, norte e nordeste do Município.

Conforme mencionado no capítulo anterior, Curitiba é uma das dez capitais que ainda não avançou na regulamentação do EIV⁷⁰ (HOSHINO et al., 2014), valendo-se, portanto, de outros instrumentos para a avaliação de empreendimentos e/ou atividades com grande potencial de impactar o entorno, quais sejam: PGT, o Relatório Ambiental Prévio (RAP) e o próprio EIA.

Após concluir o processo de revisão do PD⁷¹ e formatar o segundo plano diretor pós-Estatuto, o capítulo dedicado a tratar do EIV na Lei nº 14.771 (CURITIBA, 2015) não registrou grandes avanços no detalhamento do instrumento, quando comparado ao capítulo específico da lei anterior (CURITIBA, 2004). Quanto ao prazo para a elaboração de lei municipal posterior, o plano é genérico, referindo-se a todos os temas que necessitam de detalhamento para aplicação:

Art.191 – (...)

§ 2º No prazo de 1 (um) ano contado da data da vigência desta lei, o Município instituirá comissão com a finalidade específica de avaliar e propor

⁷⁰ Cabe destacar que o Município regulamentou a aplicação do EIV como instrumento de análise para licenciamento de estações de telecomunicações, por meio do Decreto nº 702, de 2 de julho de 2007.

⁷¹ O processo de revisão teve início em novembro de 2014 e foi concluído com a homologação da nova lei em 17 de dezembro de 2015.

as adequações da legislação vigente, segundo os princípios, diretrizes, objetivos e demais disposições previstas neste Plano Diretor.

§ 3º as adequações feitas via decreto deverão ser expedidas em até 1 (um) ano e as leis específicas em até 2 (dois) anos, contados da data de instituição da referida comissão (CURITIBA, 2015, p.112).

Porém, conforme afirmam Bertol e Hoshino (2015), a história legislativa recente do Município provou que, ficando apenas no campo dos prazos de regulamentação, o que se prevê e estabelece em lei nem sempre é cumprido:

Essa previsão [para regulamentação de leis específicas] não foi respeitada na vigência do Plano Diretor de 2004 (art.87) e, sem uma regra mais explícita, pode tampouco ser levada a sério no Plano Diretor de 2015. Se esse triste prognóstico se confirmar, o preço a ser pago por toda a coletividade será mais uma década de omissões e atrasos no cumprimento da função social da cidade (BERTOL e HOSHINO, 2015, p.114).

A primeira menção ao EIV no PD de Curitiba é a sua inclusão no rol de instrumentos de política urbana, destinados a “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e para o planejamento, a governança interfederativa, o controle, a gestão e a promoção do desenvolvimento urbano” (art.131, VIII, Lei nº 14.771/15, p.85).

O Capítulo IX do PD de 2015 trata do instrumento, nos artigos 176 ao 180. Quatro dos cinco artigos que compõem o capítulo mantêm o mesmo conteúdo e bastante semelhança ao texto da lei anterior. O artigo 176 define o EIV, destacando que os possíveis impactos dos empreendimentos e/ou atividades analisados serão ao “meio ambiente, ao sistema viário, ao entorno ou à comunidade de forma geral, no âmbito do município” (art.176, Lei nº 14.771/15).

O artigo 178 trata do conteúdo que deve ser incluído no estudo: (i) descrição do empreendimento ou atividade; (ii) definição das áreas de influência, direta e indireta; (iii) análise e identificação dos impactos, nas fases de planejamento, implantação, operação e desativação, quanto aos aspectos previstos no art. 37 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), acrescentando: cronograma previsto da obra; custo estimado da obra; e acessibilidade; (iv) identificação dos impactos em cada uma das fases, assim como as respectivas medidas mitigadoras ou compensatórias e a indicação dos responsáveis por suas execuções.

Os dois artigos seguintes, 179 e 180, tratam também de forma superficial, sem apresentar avanços práticos, sobre o acesso à informação e a forma de divulgação dos dados; e também, da não dispensa de elaboração de EIA em casos previstos na legislação ambiental.

O texto avança, porém, ao instituir o “Sistema EIV” (art. 177, Lei nº 14.771/15), que estabelece uma espécie de filtro para as hipóteses de obrigatoriedade, cruzando os critérios de porte, uso e localização para estabelecer qual o nível de complexidade necessária para o estudo, que poder ser: (i) Relatório Ambiental Prévio⁷² (RAP); (ii) EIV Simplificado; ou (iii) EIV Completo. No entanto, detalhes sobre quais as tipologias de empreendimentos e/ou atividades que serão enquadradas em cada nível permanecem matéria para lei posterior.

Em documento apresentado pelo IPPUC⁷³, foi exposta, de maneira bastante breve, a forma como será definida essa escala de complexidade para a aplicação do “Sistema EIV”, sendo considerados, porém, apenas os critérios de porte e uso:

- (i) RAP: direcionado a analisar empreendimentos ou atividades cuja natureza do impacto seja preponderantemente ambiental ou de grande complexidade ambiental;
- (ii) EIV Simplificado: direcionado para a análise de PGTs de porte médio;
- (iii) EIV Completo: aplicado aos demais empreendimentos sujeitos ao EIV, a ser estabelecido por meio de lei municipal específica posterior.

Cabe lembrar que, conforme comentado no capítulo anterior, a Lei Federal (BRASIL, 2001) expressa a necessidade de aprovação de lei municipal para regular a aplicação do instrumento e, no entanto, não expressa a forma que esta lei municipal deve ter, se precisa ser específica, ou seja, exclusiva para tratar do tema,

⁷² O Relatório Ambiental Prévio, definido pelo Decreto nº 838/97, foi instituído como “instrumento de análise para subsidiar o licenciamento ambiental” (Art.1º). Ainda que seja obrigatória sua elaboração para uma série de atividades e/ou empreendimentos, previstos no artigo 2º, que englobam atividades tão distintas como obras de saneamento (Art.2º, I); extração de minérios (Art.2º, II); cemitérios e crematórios (Art.2º, V, VI); foram os empreendimentos comerciais e de serviços (Art.2º, IV) que computaram os 54 RAPs analisados no período entre 1997 e 2012 (HOSHINO et al, 2014).

⁷³ CURITIBA/IPPUC. Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV: estudos para a regulamentação do EIV no município de Curitiba. Apresentação CIDADE EM DEBATE. Coordenação do Uso do Solo, IPPUC, 2014.

ou se o tema pode estar presente em um capítulo específico de outra lei urbana. As duas possibilidades de regulamentação do EIV são encontradas em cinco municípios do aglomerado metropolitano: Araucária, São José dos Pinhais, Campina Grande do Sul, Colombo e Piraquara. As características de suas respectivas regulamentações e aplicações serão objeto de análise no próximo tópico.

4.3. ESPECIFICIDADES DA APLICAÇÃO DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA NOS MUNICÍPIOS DO AGLOMERADO

O presente tópico apresenta os resultados da pesquisa realizada em cada um dos cinco municípios do aglomerado metropolitano de Curitiba em que o EIV é regulamentado e também as características de sua aplicação, seguindo os procedimentos metodológicos apresentados. Na sequência, uma síntese da situação do instrumento no aglomerado conclui o conteúdo proposto para o presente capítulo.

4.3.1. Araucária

Situada a sudoeste de Curitiba, o perímetro urbano de Araucária limita-se ao norte e leste com o polo, com os municípios de Campo Largo ao norte, Balsa Nova e Contenda a oeste, Fazenda Rio Grande, Mandirituba a leste, e Quitandinha ao sul. (FIGURA 3)

O Município possui uma população de 119.123, sendo que desse total 92,5% corresponde à população urbana. Em relação ao aglomerado metropolitano, representa 4% da população. Segundo projeção apresentada pelo IBGE (2010), a população estimada do município para 2015 é de 133.428 habitantes, um crescimento de 12%. (TABELA 2)

TABELA 2 – POPULAÇÃO URBANA E TOTAL NO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA, 2000 - 2015

POPULAÇÃO				
2000		2010		2015 ⁽²⁾
URBANA	TOTAL	URBANA ⁽¹⁾	TOTAL	TOTAL (estimada)
85.996	94.137	110.205	119.123	133.428

FONTE: IBGE (2000; 2010), organizado pela autora (2016).

Notas: ⁽¹⁾ IBGE, Censo Demográfico 2010; ⁽²⁾ IBGE (2010), Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS.

O PD vigente no Município, definido pela Lei Complementar nº05 (ARAUCÁRIA, 2006), da mesma forma que Piraquara, trata do instrumento em quatro momentos. Primeiramente, o inclui no rol de instrumentos jurídicos e urbanísticos da política municipal (art. 81, XI); em seguida, menciona a necessidade de sua elaboração para cada Operação Urbana Consorciada aprovada (118, V); inclui um capítulo específico (artigos 125 a 131); e, por fim, inclui o EIV na relação de instrumentos de democratização da gestão municipal, que são entendidos como “(...) aqueles que têm por objetivo promover a gestão municipal descentralizada e participativa” (art.142).

O artigo 125, o primeiro de um total de sete que compõem o capítulo sobre o instrumento, determina que por meio de lei municipal específica sejam definidos os empreendimentos e atividades em que cabe a aplicação do EIV, sendo que, no artigo seguinte, é apresentada uma relação de tipologias que, a partir da promulgação do PD, tornam-se automaticamente sujeitas ao EIV:

Art.126 – Estão sujeitos desde logo ao instituto EIV os seguintes empreendimentos:

- I. parcelamentos urbanos com área total superior a 50.000m²;
 - II. empreendimentos comerciais com área total construída superior a 50.000m²;
 - III. cemitérios e crematórios;
 - IV. plantas industriais com mais de 1.000m² e quaisquer empreendimentos industriais e agroindustriais situados na área rural do Município.
- (ARAUCÁRIA, 2006, p. 55)

O conjunto de aspectos que servem de base para viabilizar a análise dos possíveis impactos positivos e negativos decorrentes da implantação dos empreendimentos e/ou atividades definidos no artigo 126, é objeto do artigo 127.

São acrescentados mais alguns aspectos, além daqueles incluídos no artigo 37 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), quais sejam: poluição sonora, atmosférica e hídrica; vibração; periculosidade; geração de resíduos sólidos; riscos ambientais; e impacto socioeconômico na população residente ou atuante no entorno.

O artigo 128 apresenta uma relação de medidas mitigadoras e compensatórias que poderão ser solicitadas pelo poder público municipal, como condicionantes à aprovação do projeto, para eliminar os possíveis impactos negativos do mesmo. Dentre elas existem medidas mitigadoras relativas à infraestrutura urbana, sistema viário e procedimentos para combater poluição sonora e ambiental; compensatórias, que vão da aquisição de terreno, área edificada ou construção para instalação de equipamentos comunitários e sociais, à recuperação de edificações históricas ou ambientalmente frágeis na área de influência. São propostas também medidas socioeconômicas, como construção de habitação de interesse social na área do empreendimento ou cotas de emprego e cursos para capacitação profissional. O parágrafo primeiro desse artigo afirma que as exigências previstas deverão ser proporcionais tanto ao porte como ao impacto do empreendimento.

Os últimos três artigos do capítulo tratam: da diferenciação entre EIV e EIA, que é necessário para a obtenção de licenciamento ambiental e será exigido nos termos da legislação competente (art. 129); da publicidade obrigatória dos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta pública, no órgão municipal competente (art. 130); e define que antes da tomada de decisão quanto à aprovação ou não do projeto, o órgão municipal responsável pela análise do EIV deverá, nos casos exigidos, “(...) realizar audiência pública com os moradores da área afetada ou com suas respectivas associações” (art. 131).

Dentre os municípios que apresentam regulamentação para a aplicação do EIV no aglomerado metropolitano de Curitiba, Araucária é um deles, tendo iniciado sua aplicação em 2009, com base no capítulo específico contido no Plano Diretor. Apenas em 2011 as orientações para a elaboração e apresentação do EIV foram estabelecidas, com a aprovação da Resolução nº 03 (ARAUCÁRIA, 2011) pelo Conselho Municipal do Plano Diretor (CMPD).

Os anexos que compõem essa resolução visam auxiliar as equipes na elaboração do EIV, o qual deverá abordar: (i) caracterização do terreno/lote e do

entorno e memorial descritivo do empreendimento; (ii) impactos no período da obra; (iii) impactos no período de operação; e (iv) proposições para mitigar e/ou compensar os impactos negativos e potencializar os impactos positivos. Ainda, quanto à realização de audiência pública, são expostas orientações para sua realização e também sobre como o estudo deve ser apresentado nesse momento do processo de avaliação do EIV.

As responsabilidades de cada um dos agentes que participam do processo de aprovação do EIV também estão definidas na Resolução nº 02/12. Cabe destacar que os ônus definidos pelo Município, decorrentes dos impactos urbanos gerados, ou seja, a execução das medidas mitigadoras e/ou compensatórias, são de total responsabilidade do empreendedor (proprietários dos meios de produção, proprietário fundiário e promotor imobiliário), enquanto que à Prefeitura (Estado) compete analisar o estudo e divulgá-lo à população interessada, por meio da realização de audiências públicas. (QUADRO 6)

QUADRO 6 – RESPONSABILIDADES DOS AGENTES PRODUTORES DO ESPAÇO EM RELAÇÃO AO EIV, SEGUNDO RESOLUÇÃO Nº 02/12, NO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA

EMPREENDEDOR	PREFEITURA
Todos os custos de elaboração do EIV;	Dar publicidade aos documentos do EIV elaborados pelo empreendedor;
	Organizar as audiências públicas;
Apresentação do EIV em audiência pública;	Analisar e aprovar o EIV conforme estabelecido pela legislação municipal vigente, assim como nas informações da audiência pública;
	Disponibilizar o EIV aprovado para consulta pública;
Custos com implementação das medidas mitigadoras e/ou compensatórias conforme definido no Termo de Compromisso.	Publicar o Termo de Compromisso no Diário Oficial do Município.

FONTE: Araucária (2012), organizado pela autora (2016).

A Resolução nº 02 (ARAUCÁRIA, 2012) estabelece o fluxo de ações e procedimentos de apresentação, avaliação e aprovação do EIV. A tramitação dos estudos de impacto de vizinhança na Prefeitura é normatizada por meio do artigo 2º. (FIGURA 4)

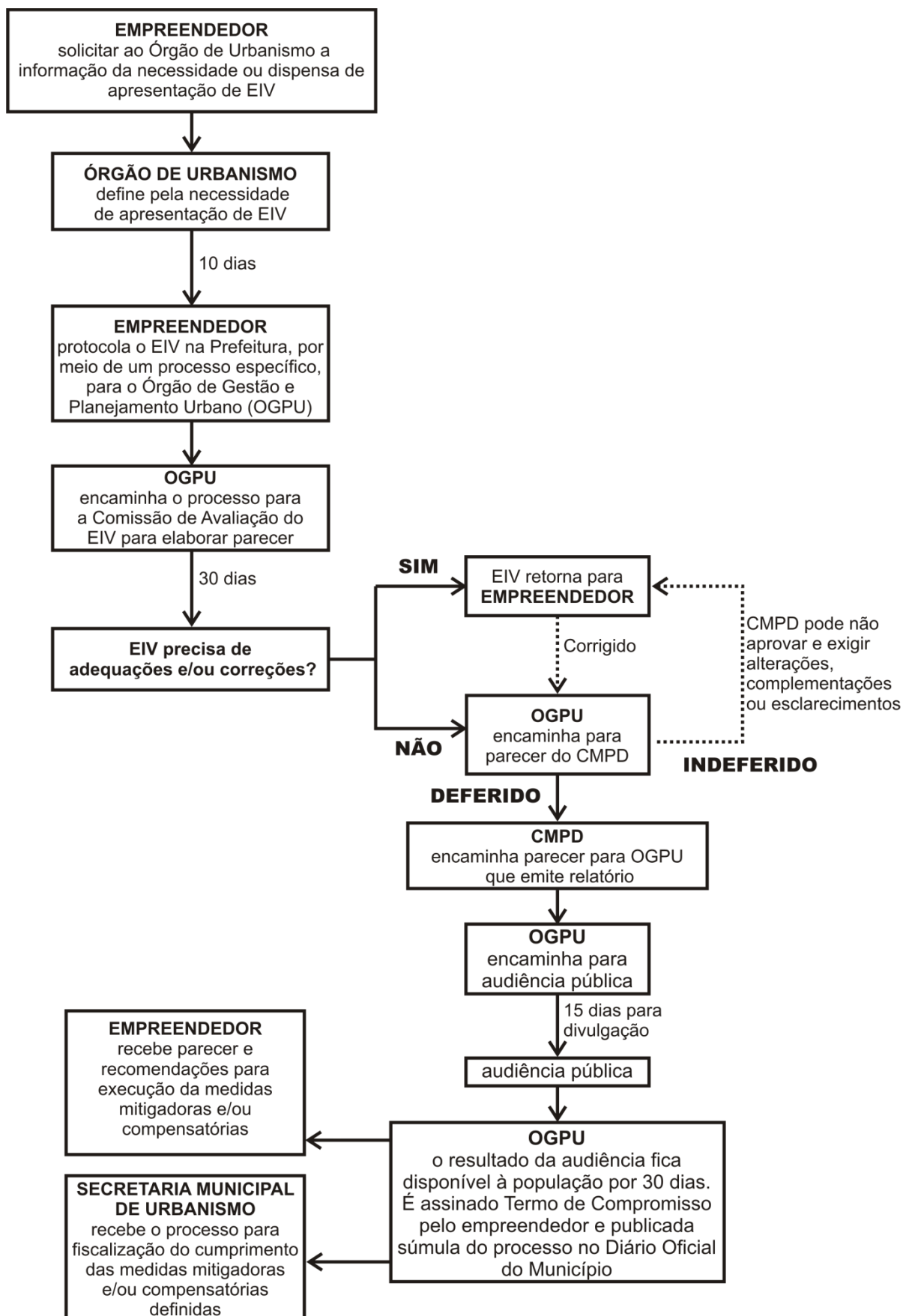


FIGURA 4 – FLUXOGRAMA DA TRAMITAÇÃO DO EIV EM ARAUCÁRIA (RESOLUÇÃO Nº 02/12)
FONTE: ARAUCÁRIA (2012), organizado pela autora (2016).

Araucária tem tido uma experiência positiva na intenção de promover a gestão democrática, realizando audiências públicas como parte do processo de aprovação dos EIVs. A divulgação da audiência ocorre por meio do site da Prefeitura e também pelo Diário Oficial, constando data e os estudos que serão apresentados; em uma mesma audiência geralmente são apresentados vários EIVs⁷⁴. No entanto, conforme destacado pelos técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento⁷⁵, órgão responsável pela tramitação do EIV na Prefeitura, a participação da população tem sido muito tímida. O maior público participante de uma audiência foi registrado após a realização de uma estratégia de divulgação diferente, em que panfletos contendo informações como data e horário da audiência, assim como quais os projetos que seriam apresentados, foram distribuídos na vizinhança dos empreendimentos.

Dentro das tipologias de empreendimento e atividades em que a aplicação do instrumento é obrigatória, estabelecidas tanto pelo Plano Diretor como pela Resolução nº 03/11, foram analisados mais de 70 EIVs, desde que o Município passou a aplicar o instrumento. (TABELA 3)

TABELA 3 – EIVs ANALISADOS PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA, POR ANO, 2009 - 2015

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
03	07	09	09	18	17	09

FONTE: Secretaria Municipal de Planejamento (2016), organizado pela autora (2016).

No entanto, segundo a equipe técnica responsável por analisar os EIVs, podem ocorrer duas situações que impossibilitam a conclusão do processo de análise e aprovação do estudo no Município, quais sejam: (i) o EIV é entregue para análise ao mesmo tempo em que a obra do empreendimento está em andamento; ou (ii) durante a tramitação do EIV em que, muitas vezes este deve retornar ao empreendedor para ajustes, a construção do empreendimento é finalizada. Em ambos os casos, torna-se difícil a execução de medidas adaptativas (especialmente

⁷⁴ O Município já realizou 25 audiências públicas. A última ocorreu em outubro de 2015.

⁷⁵De acordo com a metodologia apresentada neste capítulo foram realizadas entrevistas nos seguintes municípios: Araucária, Campina Grande do Sul, Colombo, Piraquara e São José dos Pinhais em fevereiro de 2016.

no segundo) e, em muitos casos, algumas medidas mitigadoras, como abertura de vias, por exemplo, que deveriam ocorrer, no mínimo, *pari passu* à execução da obra, também não são realizadas.

Dentre os EIVs analisados (TABELA 3), cerca de 40% não foram concluídos/finalizados, o que comprova a frequência da situação acima descrita em que as etapas (i) processo de análise do EIV; (ii) definição de contrapartidas, acordo entre as partes (Município e empreendedor); e (iii) execução das contrapartidas; são desrespeitados.

As tipologias de empreendimentos e atividades que foram submetidas à análise nesse período (2009-2015) são apresentadas no GRÁFICO 7. Pode-se observar que a proporção de projetos industriais é bastante significativa, correspondendo a praticamente 50% do total de EIVs submetidos, enquanto que o uso habitacional corresponde a outros 30%.

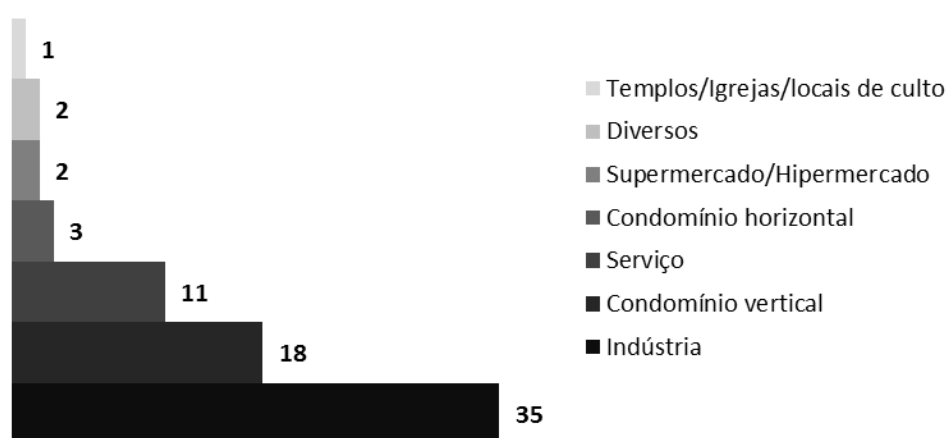


GRÁFICO 7 – NÚMERO DE EIVs ANALISADOS PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA, POR TIPOLOGIA, 2009-2015.

FONTE: Secretaria de Planejamento (2016), organizado pela autora (2016).

A equipe responsável pela análise dos EIVs é composta por técnicos das Secretarias Municipais de Urbanismo, Planejamento e Meio Ambiente. No entanto, é o Conselho Municipal do Plano Diretor (CMPD) o responsável por aprovar ou não os estudos submetidos (FIGURA 4). Esse conselho é formado por técnicos das seguintes Secretarias: Educação, Meio Ambiente, Urbanismo, Planejamento, Finanças, Saúde e a Companhia de Desenvolvimento do Município de Araucária

(CODAR) e também membros da sociedade civil (conselhos de classe, organização não governamental, associação de moradores).

Os entraves identificados pela equipe da Secretaria de Planejamento no processo de aplicação do EIV foram: (i) os 'atropelos' no processo, já relatados. (ii) a definição das áreas de influência, que fica a cargo do empreendedor, ou seja, da equipe técnica contratada para a elaboração do estudo e, com isso, existe uma enorme variedade de áreas que não estão relacionadas necessariamente com os impactos analisados; (iii) o uso de aspectos/critérios definidos para a elaboração de EIA/RIMA na elaboração de muitos EIVs submetidos; e (iv) a formação das equipes técnicas que elaboram os EIVs, que, em muitos casos, são compostas por engenheiros ou técnicos ambientais e, portanto, não apresentam a diversidade de profissionais que um estudo multidisciplinar exige.

Ou seja, é frequente a submissão de EIVs que negligenciam os demais aspectos. Com isso, o processo de tramitação é interrompido diversas vezes e o estudo é devolvido para que o empreendedor complemente a análise desses impactos. (FIGURA 4). Portanto, ainda que as propostas de contrapartidas sejam apresentadas pelo empreendedor, elas podem ser alteradas ao longo do processo por três diferentes instâncias de análise: a equipe técnica que analisa o EIV; o CMPD e as decisões resultantes da audiência pública. Logo, as alterações e complementações durante a tramitação do EIV, entre Município e empreendedor, decorrentes de aspectos negligenciados nas análises, podem também desencadear a não finalização do processo, conforme comentado anteriormente.

Uma solução proposta pela equipe técnica de Araucária e que vem sendo aplicada desde 2012 para tentar padronizar as entregas dos estudos, foi a definição de um modelo sucinto que contém as informações necessárias para a elaboração do EIV. (ANEXO 1)

As medidas mitigadoras solicitadas pelo Município são, em sua grande maioria, relativas ao sistema viário (abertura de via, pavimentação, calçamento, implantação de pontos de ônibus); construção, ampliação e reforma de equipamentos públicos e comunitários também já foram aplicadas. Quanto às medidas compensatórias, foi solicitada a recuperação de área de preservação existente dentro da área de influência definida. Cabe aos agentes fiscais da Secretaria Municipal de Urbanismo o monitoramento e a fiscalização da execução

das contrapartidas definidas. Alterações relacionadas a mudanças nos projetos, como acessos do empreendimento, também são solicitadas, ainda que o Município não utilize o termo "medida adaptativa" quando se refere a estas.

Em relação à análise de impactos sinérgicos e acumulativos, no caso da análise de empreendimento gerador de impacto próximo a outro já implantado, os técnicos municipais afirmam que tal avaliação não é solicitada.

Com o objetivo de minimizar os entraves identificados ao longo dos sete anos em que o instrumento vem sendo aplicado no Município, está em processo de elaboração uma lei municipal específica.

4.3.2. Campina Grande do Sul

O Município está localizado a nordeste do aglomerado metropolitano, limitando-se, ainda, com Bocaiúva do Sul ao norte, Colombo a oeste e Quatro Barras a sul. (FIGURA 3) O censo demográfico de 2000 (IBGE) registrava uma população residente em área urbana de 25.961 habitantes. Em dez anos este número passou para 31.961 habitantes, um crescimento populacional de mais de 23% apenas na área urbana. Em relação ao aglomerado metropolitano, a população do município representa 1,31%. A população total estimada para 2015 é de 41.821 habitantes, registrando um crescimento de 7,87% em cinco anos. (TABELA 4)

TABELA 4 – POPULAÇÃO URBANA E TOTAL NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL, 2000 - 2015

POPULAÇÃO				
2000		2010		2015 ⁽²⁾
URBANA	TOTAL	URBANA ⁽¹⁾	TOTAL	TOTAL (estimada)
25.961	34.558	31.961	38.769	41.821

FONTE: IBGE (2000; 2010), organizado pela autora (2016).

Notas: ⁽¹⁾ IBGE, Censo Demográfico 2010; ⁽²⁾ IBGE (2010), Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais - COPIS.

Campina Grande do Sul aprovou a segunda geração do Plano Diretor pós-Estatuto em 2015, por meio da Lei Complementar nº 18 (CAMPINA GRANDE DO SUL, 2015a), e definiu como parte integrante do mesmo a elaboração de diversas leis específicas, dentre elas uma para regulamentar a aplicação do EIV (art.4º, VIII).

A Lei nº 376 (CAMPINA GRANDE DO SUL, 2015b), que dispõe sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança e respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança - EIV/RIV foi regulamentada na mesma data do PD e é composta por dez artigos, além de um anexo que apresenta o Termo de Referência com o conteúdo mínimo que deve ser apresentado no estudo. Alguns artigos da lei específica que definem características da aplicação do instrumento no Município serão comentados na sequência, porém, antes, é apresentada uma síntese da Lei contendo o objetivo geral de cada um dos seus artigos. (QUADRO 7)

QUADRO 7 – SÍNTESE DA LEI Nº 376/15 QUE REGULAMENTA A APLICAÇÃO DO EIV NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL

ARTIGO	OBJETIVO
1º	Define o EIV como “um conjunto de estudos e informações técnicas que objetivam identificar e avaliar a repercussão e o impacto da implantação e ampliação de empreendimentos”; relaciona os possíveis impactos decorrentes; afirma que a área de influência para análise desses impactos será definida pelo empreendedor e dependerá do tamanho do empreendimento, da atividade e da localização. E por fim, estabelece que a elaboração do EIV não substitui o licenciamento ambiental requerido nos termos da legislação competente.
2º	Apresenta o rol de empreendimentos e atividades classificados como geradores de impacto de vizinhança.
3º	Estabelece procedimentos e ações referentes à apresentação do EIV.
4º	Define o conjunto de aspectos a serem analisados pelo EIV que devem contemplar os efeitos positivos e negativos da atividade ou empreendimento quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades.
5º	Determina a forma de apresentação do EIV/RIV.
6º	Estabelece as ações da Secretaria Municipal competente após análise e aprovação técnica prévia do EIV.
7º	Relaciona as responsabilidades do Município com relação ao EIV.
8º	Relaciona as responsabilidades do empreendedor com relação ao EIV.
9º	Lista uma série de medidas mitigadoras, compensatórias e/ou potencializadoras que devem ser escolhidas pela Secretaria Municipal competente, de acordo com os impactos detectados pelo EIV, e devem estar expressas no Termo de Compromisso firmado entre o Município e o empreendedor.
10º	Determina que a presente lei entra em vigor na data de sua publicação.

FONTE: Campina Grande do Sul (2015b), organizado pela autora (2016).

No texto do segundo artigo, que trata dos empreendimentos sujeitos à elaboração do EIV, não são especificadas as atividades, da maneira como podemos encontrar em outras leis do recorte espacial; apenas são classificados como “uso residencial” e “não-residencial”. Como linha de corte, para diferenciar os casos em que existe a necessidade de elaboração do estudo, são definidos o número de unidades; a capacidade (de pessoas); e a metragem quadrada.

Art.2º – São classificados como geradores de impacto de vizinhança as atividades e os empreendimentos que se enquadram em qualquer uma das seguintes situações:

I. uso residencial:

- a) conjunto habitacional com mais de 20 unidades;
- b) condomínio horizontal com mais de 20 unidades;

II. usos não residenciais:

- a) empreendimentos não residenciais constituídos por uma ou mais atividades que apresentarem área total construída igual ou superior a 2.000m²;

- c) locais de reunião com capacidade de lotação superior a 100 pessoas;

III. empreendimentos constituídos por usos residenciais e não-residenciais, cuja somatória das áreas construídas totais seja igual ou superior a 20.000m². (CAMPINA GRANDE DO SUL, 2015b, p. 1-2)

O conjunto de aspectos que servem de base para viabilizar a análise dos possíveis impactos positivos e negativos decorrentes da implantação de empreendimento e/ou atividade, conteúdo do artigo 4^a, repete o conjunto mínimo incluído no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) acrescentando alguns: nível de ruídos e qualidade do ar; vegetação e arborização urbana; geração e destinação dos resíduos sólidos e dos efluentes; e definição das medidas mitigadoras e/ou compensatórias dos impactos negativos, assim como daquelas destinadas a intensificar os impactos positivos.

O artigo 6º trata da publicidade dos EIVs aprovados, assim como a obrigatoriedade de realização de audiência pública, comunicada por meio do Diário Oficial do Município, no prazo de quinze dias antes da realização da audiência (Art.6º, III). Também é mencionado o Conselho Municipal de Gestão Territorial e Meio Ambiente como o responsável pela análise e aprovação do EIV.

Os artigos 7º e 8º definem as responsabilidades do Município e do empreendedor em relação ao EIV, respectivamente, de modo semelhante ao estabelecido em Araucária, por meio da Resolução nº 02/12. (QUADRO 6)

O artigo 9º trata das possíveis medidas mitigadoras e compensatórias que podem ser solicitadas. Cabe destacar, portanto, que diferentemente de outros municípios, em Campina Grande do Sul cabe ao Município a responsabilidade de apontar as contrapartidas a serem realizadas pelo empreendedor para viabilizar a execução do empreendimento. O conjunto de medidas definidas, que inclui a possibilidade de aplicação de medidas adaptativas, são transcritas a seguir:

Art. 9 – (...)

- I. execução de melhorias ou implantação de equipamentos urbanos, comunitários ou praças e parques públicos;
- II. implantação ou ampliação das redes de infraestrutura;
- III. área de terreno para instalação de equipamentos comunitários;
- IV. ampliação e adequação do sistema viário, faixas de desaceleração, mobiliário urbano, sinalização horizontal e vertical;
- V. proteção ambiental e sonora no empreendimento, uso de equipamentos de controle de poluição ambiental e outros procedimentos que minimizem incômodos da atividade;
- VI. manutenção de imóveis, fachadas ou outros elementos arquitetônicos ou naturais, considerados de interesse paisagístico, histórico, artístico ou cultural, bem como recuperação ambiental da área;
- VII. alterações no projeto arquitetônico, inclusive recuos e fachadas, e normatização de área e equipamentos de publicidade;
- VIII. cotas de emprego para população local e regional e cursos de capacitação profissional, entre outros;
- IX. desenvolvimento de trabalhos socioculturais e socioambientais nas comunidades da área de influência do empreendimento, ou estendidos a todo o município, dependendo do porte do empreendimento. (CAMPINA GRANDE DO SUL, 2015b, p. 4-5)

O Termo de Referência, anexo à Lei, detalha o conteúdo que deve ser apresentado no EIV/RIV, dividido em oito tópicos: (i) identificação do empreendimento e do responsável técnico; (ii) caracterização geral do empreendimento; (iii) caracterização do sistema construtivo do empreendimento; (iv) estabelecimento das áreas de influência do empreendimento; (v) diagnóstico da situação atual nas áreas de influência definidas; (vi) identificação e análise dos impactos ambientais na vizinhança, decorrentes das fases de construção e operação do empreendimento; (vii) proposição de medidas mitigadoras e/ou compensatórias, tanto para a fase de construção como para de operação; (viii) elaboração de programa de monitoramento dos impactos ambientais e da implantação de medidas a eles relacionadas, sejam para mitigar e/ou compensar.

Com relação ao item iv, sobre a área de influência do empreendimento, o Município define como “as áreas geográficas a serem afetadas pelo impacto” e que

podem ser diferentes, dependendo do aspecto a ser analisado, podendo ser: tráfego de veículos, circulação de pedestres, valorização/desvalorização imobiliária, uso do solo, etc., ou seja, relaciona a definição da área de influência com conjunto de aspectos mínimos previstos no artigo 4º da mesma Lei (CAMPINA GRANDE DO SUL, 2015b, p.6).

Conforme informação de técnico municipal do Setor de Urbanismo, ainda não foi concluído nenhum processo de tramitação do EIV no Município, o que impossibilita a análise sobre a sua aplicabilidade. O conselho responsável pela sua análise e aprovação, no entanto, já foi estabelecido, por meio da Lei nº388/15, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Gestão Territorial e Meio Ambiente do município de Campina Grande do Sul. O único empreendimento de impacto urbano em trâmite no momento em que a municipalidade foi consultada⁷⁶ se refere a um loteamento de 120.500m².

4.3.3. Colombo

Localizado a nordeste de Curitiba, Colombo limita-se também com os municípios de Almirante Tamandaré a oeste, Rio Branco do Sul ao norte, Bocaiúva do Sul a nordeste, Campina Grande do Sul a leste, Quatro Barras a sudeste e Pinhais a sul. (FIGURA 3)

O Município é o terceiro mais populoso da RMC, depois de Curitiba e São José dos Pinhais, com 212.967 habitantes, e desse total, 95,4% residem na área urbana. Em relação ao aglomerado metropolitano, o município representa 7,24% da população total (IBGE, 2010). O Censo 2010 (IBGE) projeta para o ano de 2015 um crescimento de 9,13% da população, em cinco anos. (TABELA 5)

⁷⁶ Novamente, cabe lembrar que os contatos com os municípios que regulamentaram o instrumento foi realizado durante o mês de fevereiro de 2016.

TABELA 5 – POPULAÇÃO URBANA E TOTAL NO MUNICÍPIO DE COLOMBO, 2000 - 2015

POPULAÇÃO				
2000		2010		2015 ⁽²⁾
URBANA	TOTAL	URBANA ⁽¹⁾	TOTAL	TOTAL (estimada)
174.949	183.331	203.203	212.967	232.432

FONTE: IBGE (2000; 2010), organizado pela autora (2016).

Notas: ⁽¹⁾ IBGE, Censo Demográfico 2010; ⁽²⁾ IBGE (2010), Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS.

O Plano Diretor de Colombo, regulamentado pela Lei nº875 (COLOMBO, 2004a), trata do instrumento em diversos momentos, e o denomina de *Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança*, uma vez que o estudo é elaborado justamente com o objetivo de identificar **previamente** à implantação de determinados empreendimentos e/ou atividades, os possíveis impactos urbanos deles decorrentes.

Em um primeiro momento, a Lei menciona a necessidade de audiência pública, debates e consultas públicas quando da aplicação de instrumentos em que haja transformação de uma área, caso do EIV, como uma das medidas para a implementação da Estratégia para Gestão Democrática Urbana e Ambiental (art.39, IV, V).

No artigo 84, primeiro de um total de três que compõem a seção específica que trata do instrumento, é definido que a regulamentação do instrumento em Colombo se dá por meio da Lei nº 877/04, que institui as Normas de Uso e Ocupação do Solo:

Art. 84 – A Lei de Uso e Ocupação do Solo definirá os empreendimentos e as atividades privadas ou públicas nas áreas urbanas que dependerão da elaboração de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) para obter licença ou autorização de construção, ampliação ou funcionamento (COLOMBO, 2004a, p.25).

O artigo 85 afirma que para a definição das tipologias de empreendimentos sujeitas ao EIV deve ser observado, no mínimo, a existência de um dos aspectos descritos, relativos à: (i) interferência significativa na infraestrutura urbana ou na prestação de serviços públicos; (ii) alteração significativa na qualidade de vida na área de influência, capaz de afetar a saúde, segurança, mobilidade ou bem-estar de

moradores e frequentadores; (iii) risco à proteção especial estabelecida para a área de influência; ou (iv) necessidade de parâmetros urbanísticos especiais. O artigo contém quatro parágrafos. O primeiro afirma que o “Município poderá exigir a adoção de medidas compensatórias ou mitigadoras como condição para a expedição de licença ou autorização, objetivando adequar o empreendimento ou atividade ao cumprimento das funções sociais da Cidade” (art.85, §1º). Na sequência, são mencionadas questões que devem ser elaboradas e apreciadas em relação ao estudo, incluindo a fixação de medidas compensatórias e mitigadoras, sendo elas: (i) diretrizes estabelecidas para a área de influência; (ii) estimativas e metas, quando existirem, relacionadas aos padrões de qualidade urbana ou ambiental, fixados nos planos governamentais ou em outros atos normativos federais, estaduais ou municipais; e (iii) programas e projetos governamentais propostos e em implantação na área de influência definida (art. 85, §2º). O parágrafo terceiro afirma que “as medidas compensatórias não poderão ser utilizadas para flexibilizar parâmetros urbanísticos ou ambientais além do limite admitido pela legislação aplicável (art. 85, §3º). Por fim, o parágrafo quarto trata da publicidade do documento resultante do estudo, nos moldes do previsto no parágrafo único do artigo 37 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

O último artigo da seção, o artigo 86, repete o conteúdo do artigo 38 da Lei Federal que trata da relação entre EIV e EIA.

Em outros dois momentos ao longo do PD a necessidade de elaboração de EIV é relacionada à aplicação de dois instrumentos indutores do desenvolvimento urbano: consórcio imobiliário (art.93, §3º, II); e operação urbana consorciada (art.101, §1º, V). Por fim, entre as competências do Conselho Municipal de Gestão Territorial e Ambiental (CMGTA) foi incluído “opinar sobre a concessão de licença submetida a Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança nos termos desta Lei e da Lei de Uso e Ocupação do Solo” (art. 150, XIII).

A Lei nº 877/04, mencionada acima, é a responsável por regulamentar o EIV em Colombo. Por meio de capítulo específico, que conta com quinze artigos, são definidos os critérios para sua aplicação. Devido à extensão deste capítulo, apresentaremos seu conteúdo de forma sintética no QUADRO 8.

QUADRO 8 – SÍNTESE DO CAPÍTULO VIII DA LEI Nº 877/04 QUE REGULAMENTA A APLICAÇÃO DO EIV NO MUNICÍPIO DE COLOMBO

ARTIGO	OBJETIVO
38	Define que a aplicação do EIV é obrigatória para o licenciamento de empreendimentos ou atividades potencialmente causadoras de impacto ao meio ambiente urbano; e trata da sua relação com o EIA.
39	Apresenta o rol de empreendimentos e/ou atividades sujeitos à aplicação.
40	Relaciona as penalidades aplicáveis ao interessado no licenciamento, caso as medidas mitigadoras e/ou compensatórias não sejam cumpridas conforme ato de aprovação.
41	Apresenta as condicionantes que devem ser observadas tanto na elaboração como na avaliação do EIV.
42	Estabelece que a abrangência e conteúdo do EIV serão definidos conforme características específicas da atividade ou empreendimento pelo setor municipal competente, que poderá, inclusive, definir parâmetros e metodologia para sua elaboração.
43	Determina que a forma de apresentação pública das informações e conclusões contidas no EIV será por meio do Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV), que deve apresentá-las de modo condensado e escrito em linguagem objetiva e compreensível.
44	Apresenta o conteúdo mínimo do RIV.
45	Prevê que o setor municipal competente pode aceitar a elaboração de EIA para o mesmo empreendimento ou atividade, caso apresente os pontos comuns exigidos pelo EIV.
46	Estabelece que para empreendimento público o EIV deve ser elaborado logo após o plano, programa ou projeto, antes mesmo da execução de qualquer etapa ou licitação para execução indireta, quando for o caso.
47	Determina que o setor municipal competente para avaliar o RIV pode solicitar informações complementares, caso as conclusões e conteúdos apresentados não sejam suficientes para subsidiar o parecer técnico.
48	Define as condições para a publicidade do RIV.
49	Estabelece os casos em que há necessidade de realização de audiência pública para discussão do RIV.
50	Define que cabe ao setor municipal competente elaborar parecer técnico conclusivo, decidindo pela expedição ou não da licença ou autorização após a realização de audiência pública, quando esta for exigida.
51	Determina que cabe ao Conselho Municipal de Gestão Territorial e Ambiental opinar pela concessão ou não da licença ou autorização.
52	Define o prazo para expedição de licença ou autorização com a exigência de EIV-RIV para os casos em que não há audiência pública (60 dias); e para os casos em há necessidade de realização de audiência pública, conforme artigo 49 (60 dias acrescidos de 20 dias para cada audiência).

FONTE: Colombo (2004b), organizado pela autora (2016).

Dentre os artigos descritos acima, alguns merecem destaque, uma vez que trazem diretrizes específicas do Município relativas à aplicação do instrumento. A primeira delas diz respeito às tipologias em que a elaboração do EIV é obrigatória:

Art.39 – Para obter as licenças ou alvarás de construção, ampliação ou funcionamento, sujeitam-se ao EIV, os seguintes empreendimentos e atividades:

- I. capelas mortuárias;
 - II. cemitérios
 - III. equipamentos especiais esportivos e de lazer (autódromo, hipódromo, quadra de eventos, parque temático);
 - IV. depósitos ou postos de revenda de gás (...);
 - V. edificações de segurança pública;
 - VI. penitenciária;
 - VII. estabelecimentos de ensino especial, fundamental, secundário ou superior com área útil de salas de aulas superior a 1000m²;
 - VIII. hospital;
 - IX. atividades de nível 4, quando fora da ZUPI 1 ou vias expressas;
 - X. atividades de nível 5, de acordo com Anexo I desta lei;
 - XI. instalações especiais, conforme definidas no artigo 10 desta lei;
 - XII. empreendimentos de impacto no meio ambiente urbano.
- (COLOMBO, 2004b, p. 13-14)

No anexo dessa lei são descritas as atividades conforme os níveis de impacto que elas provocam, em uma escala que vai do nível 1 (usos de baixíssimo impacto), ao nível 5 (usos de altíssimo impacto). As atividades incluídas nos níveis 4 e 5 correspondem aos usos comercial, de serviços e industrial. Cabe destacar que os usos residenciais, unifamiliar, multifamiliar horizontal e multifamiliar vertical, não são classificados quanto ao nível de impacto que podem gerar, sendo sujeitos ao EIV apenas se enquadrados no inciso XII do artigo 39, que trata de empreendimentos de impacto no meio urbano.

O parágrafo único desse mesmo artigo define empreendimentos de impacto no meio ambiente urbano como sendo aqueles que possuem ao menos uma das seguintes características: (i) área escolhida para a implantação superior a 1 hectare (ou 10.000m²); (ii) área construída que ultrapasse 3.000m²; ou (iii) oferta de vaga de estacionamento superior a 100. Ou seja, relaciona diretamente impacto no meio urbano ao porte e demanda por estacionamento.

O artigo 44, ao tratar do conteúdo mínimo que deve ser incluído no RIV, separa-o em quatro grupos de informações que devem caracterizar: (i) o empreendimento; (ii) a área de influência do empreendimento; (iii) a avaliação do impacto potencial ou efetivo do empreendimento; e ainda (iv) as proposições de medidas mitigadoras e compensatórias, considerando todas as alternativas técnicas possíveis, estimando custos e descrevendo os efeitos esperados da implantação. O terceiro grupo relaciona os critérios de análise com os possíveis impactos decorrentes da implantação do empreendimento. Cabe destacar que esses critérios

abrangem questões relativas à salubridade e qualidade de vida urbana, e também aos impactos socioeconômicos, avançando em relação ao conjunto previsto pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001):

Art. 44 – (...)

III.

- a) estimativa do aumento do número de pessoas que habitarão ou frequentarão diariamente a área de influência;
- b) demanda adicional por equipamentos urbanos e comunitários existentes na localidade, sempre que possível, quantificando-a;
- c) demanda adicional por serviços públicos na localidade, sempre que possível, quantificando a ampliação necessária ou descrevendo as alterações, especialmente quanto a transporte público e saneamento ambiental;
- d) *estimativa quantitativa e qualitativa de emissão de resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, incluindo aqueles realizados através do sistema de esgotamento sanitário;*
- e) *níveis de ruídos emitidos;*
- f) estimativa de geração e intensificação do tráfego, sempre que possível, quantificando-o;
- g) modificação do ambiente paisagístico;
- h) influência na ventilação e na iluminação naturais;
- i) *estimativa de geração de empregos diretos e indiretos;*
- j) efeitos relacionados com os planos, programas e projetos governamentais previstos ou em implantação na área de influência do projeto;
- k) *descrição dos demais benefícios gerados em decorrência da implantação do empreendimento ou atividade;*
- l) valorização ou desvalorização imobiliária decorrente do empreendimento ou atividade. (COLOMBO, 2004b, p. 16. Grifo nosso)

Alguns artigos da lei tratam da promoção da gestão democrática por meio da aplicação do EIV, definindo casos em que cabe a realização de audiências públicas. Além disso, inclui diretrizes para a elaboração do RIV, o qual constitui a versão acessível à vizinhança e/ou população interessada no processo de aprovação de empreendimento gerador de impacto urbano.

Diferentemente das tipologias definidas no artigo 39 e os critérios quantitativos estabelecidos para o cabimento ou não da elaboração de EIV, na prática, o Município exige a elaboração do estudo apenas para empreendimentos residenciais acima de 30 unidades. Não existe procedimento registrado para o trâmite do processo, assim como o número de EIVs submetidos ainda não foram sistematizados. Também não houve, até o momento, realização de audiências públicas para inclusão da população. Uma vez que o PD está em processo de revisão durante o ano de 2016, a expectativa dos técnicos municipais é que com o término do processo de revisão seja aprovada uma lei específica para tratar do

instrumento para que maiores instruções sobre procedimentos sejam definidas. A carência de equipe técnica na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação, que conta com apenas dois engenheiros e um arquiteto, também pode ser um dos motivos para a aplicação parcial do instrumento e ausência de informações sobre o processo de tramitação.

4.3.4. Piraquara

O Município está localizado a leste de Curitiba; além do polo, faz divisa com Quatro Barras ao norte, Pinhais a oeste, São José dos Pinhais. (FIGURA 3) Segundo o Censo 2000, a população urbana do Município era de 33.801 habitantes. Dez anos depois, no Censo 2010, esse número passou para 45.738 habitantes, o que representa um aumento de 35,31%. Dentre os cinco municípios analisados, Piraquara possui o menor percentual de população urbana em comparação à população total, com apenas 49% de seus habitantes residindo em áreas urbanas, segundo dados do Censo 2010⁷⁷. Em relação ao total da população do aglomerado metropolitano, Piraquara contribui com 3,17%. Ainda, segundo estimativas do Censo 2010, a população do Município teria ultrapassado a marca dos 100.000 habitantes no ano de 2015. (TABELA 6)

TABELA 6 – POPULAÇÃO URBANA E TOTAL NO MUNICÍPIO DE PIRAQUARA, 2000 - 2015

POPULAÇÃO				
2000		2010		2015 ⁽²⁾
URBANA	TOTAL	URBANA ⁽¹⁾	TOTAL	TOTAL (estimada)
33.801	72.886	45.738	93.207	104.481

FONTE: IBGE (2000; 2010), organizado pela autora (2016).

Notas: ⁽¹⁾ IBGE, Censo Demográfico 2010; ⁽²⁾ IBGE (2010), Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS.

⁷⁷ Cabe esclarecer que o censo demográfico desconsidera a população do Guarituba como urbana, uma vez que a mesma está excluída do perímetro urbano do Município. Embora a origem do espaço derive do processo de urbanização/metropolização. Ou seja, esta área é de fato urbana, ainda que a lei desconsidere.

O Plano Diretor vigente no Município, definido pela Lei nº 854 (PIRAQUARA, 2006), trata do EIV em quatro momentos. Primeiramente, o inclui no rol de instrumentos jurídicos e urbanísticos da política municipal (art. 88, X); em seguida, menciona a necessidade de sua elaboração em cada Operação Urbana Consorciada aprovada (103, V); inclui um capítulo específico (artigos 117 a 120); e, por fim, inclui o EIV na relação de instrumentos integrantes do processo de planejamento urbano, devendo ser regulamentado por meio de lei municipal específica (art.151, XII).

O artigo 117, o primeiro de um total de quatro, repete a essência do artigo 36 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), e afirma que o EIV é um instrumento voltado à análise de impactos ao meio ambiental, sistema viário, entorno ou à população de forma geral, no âmbito do Município.

O artigo 118 apresenta o conteúdo mínimo necessário para analisar os possíveis impactos positivos e negativos de um empreendimento ou atividade, que podem ser de ordem urbana, ambiental, social e econômica. Para subsidiar tal análise é definido um conjunto de aspectos, que repetem os incluídos pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) no artigo 37, acrescentando-se: descrição detalhada das condições ambientais; e emissão de ruídos. Ainda, o parágrafo primeiro define que a publicidade dos documentos integrantes do EIV se dará por meio da disponibilização para consulta no órgão competente do poder Municipal.

Ainda que o artigo 119 afirme que lei municipal específica definirá o conjunto de empreendimentos e atividades sujeitos à sua aplicação, como parte do processo para obter as licenças ou autorizações para construção, uma relação de empreendimentos é apresentada no PD. Bastante extensa, define as tipologias de acordo com o uso (atividade) e porte, abrangendo desde casas de diversão noturna, como bares, casas de danças e similares, com música ao vivo ou mecânica (Art.119, “a”); ou relativas à venda e armazenamento de combustível (Art. 119, “e”, “f”); estabelecimentos de saúde, como instalações laboratoriais de análises clínicas e patológicas (Art.119, “g”); unidades ou complexos prisionais (Art.119, “w”); ou até antenas transmissoras de rádio, televisão telefonia celular, telecomunicações em geral, transmissoras de radiação eletromagnética (Art.119, “z”).

Por fim, o último artigo do capítulo específico, o artigo 120, repete o conteúdo do artigo 38 da Lei Federal, afirmando que a elaboração do EIV não

substitui a elaboração e aprovação do EIA, nos casos em que couber sua aplicação e nos termos da legislação ambiental referente.

A lei específica nº 891/07, que dispõe sobre o instrumento, possui dezenove artigos, que definem as características para sua aplicação no Município. Alguns serão comentados na sequência, porém, antes, é apresentada uma síntese da Lei contendo o objetivo geral de cada um dos seus artigos. (QUADRO 9)

QUADRO 9 – SÍNTESE DA LEI Nº 891/07 QUE REGULAMENTA A APLICAÇÃO DO EIV NO MUNICÍPIO DE PIRAQUARA

ARTIGO	OBJETIVO
1º	Estabelece que o EIV, conforme Estatuto da Cidade e Plano Diretor Municipal, será executado de modo a contemplar os efeitos positivos e negativos dos empreendimentos elencados no artigo 3º, e relaciona o conjunto mínimo de aspectos que irão viabilizar tal análise.
2º	Apresenta as diretrizes para a elaboração do EIV.
3º	Lista o conjunto de empreendimentos e atividades, privados ou públicos, que dependem da elaboração de EIV/RIV para obtenção de licença ou autorização de construção ou funcionamento.
4º	Determina que as atividades não previstas no artigo 3º, mas que se enquadrem nos demais critérios para a elaboração de EIV também estarão sujeitas a elaborar o estudo e submetê-lo à avaliação setorial de órgãos municipais competentes, como parte do processo de aprovação e o licenciamento.
5º	Estabelece que para edificação unifamiliar não é obrigatória a elaboração do EIV.
6º	Define que o EIV/RIV será exigido mesmo que o empreendimento e/ou atividade esteja sujeito à elaboração de EIA/RIMA, requerido nos termos da lei ambiental.
7º	Determina que tanto o EIV quanto o RIV devem contemplar os aspectos positivos e negativos gerados pela implantação do empreendimento ou atividade na vizinhança e lista esses aspectos.
8º	Apresenta o conteúdo mínimo que deve ser incluído no EIV.
9º	Determina que o EIV/RIV deverá ser elaborado por equipe multidisciplinar, com técnicos credenciados em suas respectivas áreas de atuação, que se responsabilizarão pelas informações, resultados e conclusões apresentadas.
10º	Cabe à Secretaria Municipal de Urbanismo e à Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente analisar e aprovar o EIV/RIV. Ainda, é definido que até 30 dias após o protocolo do projeto para aprovação, a equipe técnica municipal deverá expedir Instrução Técnica (IT) com as diretrizes necessárias para a elaboração do EIV/RIV, conforme a natureza específica do empreendimento e/ou atividade.
11º	Determina o prazo máximo de 30 dias, contados a partir da entrega do EIV/RIV, para que a Secretaria Municipal de Urbanismo verifique a adequação do estudo à IT definida e emita parecer quanto à sua aprovação.
12º	Estabelece o conjunto de procedimentos que deverão ser adotados durante a análise técnica do EIV/RIV, realizada pela Secretaria Municipal de Urbanismo, que terá prazo de 90 dias, contados a partir da data de anexação do respectivo estudo ao processo.
13º	Define o conteúdo mínimo do parecer conclusivo referente à análise técnica.

14º	Determina que cabe ao Conselho de Desenvolvimento Municipal a apreciação dos recursos referentes às medidas compatibilizadoras e compensatórias.
15º	Determina procedimentos para a divulgação dos documentos relativos ao EIV /RIV.
16º	Define as responsabilidades do empreendedor, seja público ou privado.
17º	Determina prazo de 90 dias, após a aprovação da presente lei, para a definição de instruções técnicas e formulários complementares para a elaboração do EIV/RIV.
18º	Estabelece que a elaboração do EIV não substitui a elaboração e aprovação de EIA, solicitada nos termos da legislação ambiental Estadual e Federal.
19º	Determina que a presente lei entra em vigor na data de sua publicação.

FONTE: Piraquara (2007), organizado pela autora (2016).

O artigo 3º, que trata dos empreendimentos e atividades que dependerão da elaboração do EIV para obtenção de licenciamento ou autorização de construção ou funcionamento, traz uma relação de tipologias semelhante à existente no artigo 119 do PD (PIRAQUARA, 2006). Inclui, porém, informações sobre dimensões dos empreendimentos (porte) a partir das quais a realização do estudo se faz obrigatória. O artigo ainda apresenta dois parágrafos que versam sobre os casos em que existe obrigatoriedade de elaboração de EIV para projetos de ampliação ou modificação:

Art. 3º - (...)

§1º - O Estudo de Impacto de Vizinhança e respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança – EIV/RIV serão exigidos para aprovação de projetos de modificação ou ampliação sempre que a área a ser ampliada for maior do que 30% (trinta por cento) da área de projeto que se enquadre em quaisquer das disposições deste artigo.

§2º - O Estudo de Impacto de Vizinhança e respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança – EIV/RIV também serão exigidos para aprovação de projetos ou ampliações mesmo que a área a ser ampliada seja menor do que 30% (trinta por cento), quando o projeto existente, aprovado após a entrada em vigor desta Lei, acrescido da área de ampliação, passar a se enquadrar nas metragens estabelecidas em qualquer das disposições deste artigo (PIRAQUARA, 2007, p. 2).

O artigo 7º, que traz o conjunto mínimo de aspectos que deverão balizar a avaliação dos impactos positivos e negativos decorrentes da implantação de determinados empreendimentos e/ou atividades, repete o conteúdo do artigo 37 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e acrescenta mais alguns, quais sejam: inserção regional; nível de ruídos; qualidade do ar; iluminação pública; vegetação e arborização urbana; e capacidade da infraestrutura de saneamento e drenagem.

A aplicação do instrumento ocorre desde 2008, porém, segundo informações de um dos técnicos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo, não foram submetidos mais de dois EIVs desde então. Isto se deve principalmente às condições ambientais do Município, uma vez que 93% do território corresponde a Área de Manancial de Captação de água. Enquanto os outros 7%, são compostos por Bacia Litorânea, Unidades de Conservação do Parque Estadual do Marumbi e o Parque Estadual da Serra da Baitaca sendo, portanto, áreas de proteção ambiental.

O perímetro urbano, que representa atualmente cerca de 30% da área total de Piraquara, inclui ainda uma Unidade Territorial de Planejamento, a UTP⁷⁸ do Guarituba, que, possui parâmetros de ocupação extremamente restritivos. Outra questão ambiental que dificulta a aprovação de qualquer empreendimento, seja gerador de grande impacto ou não, é a existência de aproximadamente mil nascentes no Município.

Diante da fragilidade ambiental, todos os projetos (de edificações, loteamentos e desmembramentos) tramitados no Município são enviados para o órgão ambiental estadual, o Instituto Ambiental do Paraná (IAP), por conta das questões ambientais e para o órgão de gestão metropolitana, a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), conforme estabelecido no artigo 13 da Lei nº 6.766 (BRASIL, 1979).

4.3.5. São José dos Pinhais

O Município está localizado a sudeste de Curitiba e delimita-se também com os municípios de Fazenda Rio Grande e Mandirituba a leste, Tijucas do Sul ao sul, Piraquara e Pinhais ao norte (FIGURA 3). Segundo dados do Censo 2010, São José dos Pinhais é o município mais populoso da RMC depois de Curitiba, com 264.210 habitantes, sendo que desse total 90% corresponde à população urbana. Em relação à população do aglomerado metropolitano, representa 8,98%. Ainda,

⁷⁸ Unidade Territorial de Planejamento (UTP) é um tipo de zoneamento definido em áreas que sofrem pressão por ocupação e estão situados em áreas urbanas dos municípios integrantes das áreas de interesse de proteção de mananciais. Em geral, têm a finalidade de efetuar a transição entre áreas urbanas já consolidadas e as áreas de maior restrição ambiental como as Áreas de Proteção Ambiental (APA), e/ou áreas rurais (Informação obtida no site da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC, www.comec.pr.gov.br).

segundo projeção do IBGE (2010), a população estimada para 2015 corresponde a 297.895, com um crescimento de 12,7%. (TABELA 7)

TABELA 7 – POPULAÇÃO URBANA E TOTAL NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2000 - 2015

POPULAÇÃO				
2000		2010		2015 ⁽²⁾
URBANA	TOTAL	URBANA ⁽¹⁾	TOTAL	TOTAL (estimada)
183.263	204.202	236.895	264.210	297.895

FONTE: IBGE (2000; 2010), organizado pela autora (2016).

Notas: ⁽¹⁾ IBGE, Censo Demográfico 2010; ⁽²⁾ IBGE (2010), Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS.

O primeiro Plano Diretor pós-Estatuto aprovado no Município, definido pela Lei Complementar nº9 (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2004) não trata de modo específico sobre o EIV e também não o inclui no rol de instrumentos de política urbana, apenas relaciona sua elaboração à construção de habitação de interesse social (art.15); à realização de operação urbana consorciada (art.30, V); e atribui ao Conselho Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (CMPDU) analisar e emitir pareceres sobre os relatórios de EIV (art.43, IX).

No entanto, assim como ocorre no município de Colombo, é com base na Lei de Zoneamento, Uso e a Ocupação do Solo e Sistema Viário (Lei nº 16/05), que São José dos Pinhais aplica o instrumento. Embora não apresente um capítulo específico para tratar normas e procedimentos quanto à elaboração, tramitação, análise, mitigação e divulgação, o único artigo que trata do assunto é bastante extenso, totalizando sete parágrafos, que foram sendo complementados e corrigidos por leis posteriores⁷⁹.

O primeiro conteúdo que o artigo define são os casos em que cabe a elaboração do estudo, ou seja, a relação de empreendimentos e atividades sujeitas à sua aplicação.

⁷⁹ Lei Complementar nº 29 (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2007) e Lei Complementar nº 58 (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2011).

Art.14 – Os empreendimentos a seguir relacionados, que estiverem condicionados à aprovação do Conselho Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano – CMPDU, deverão apresentar o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), de acordo com o Estatuto da Cidade, ao solicitar a liberação de construção e/ou localização:

- I. conjunto residencial (acima de 50 unidades);
- II. comércio e serviço geral com área igual ou superior a 5.000m²;
- III. comércio e serviço específico (de qualquer área) a critério do Conselho Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano – CMPDU em função de possíveis impactos negativos ao trânsito e acessos;
- IV. indústrias com área construída igual ou superior a 5.000m²;
- V. atividades de extração mineral de qualquer porte; e
- VI. serviço vicinal 2, em função de possíveis impactos negativos ao trânsito e acessos (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2005, p. 7-8).

O parágrafo primeiro (art.14) apresenta a mesma lista de critérios para a análise dos impactos urbanos prevista no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Acrescenta, porém, que a dimensão da área de influência do empreendimento e/ou atividade será definida pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Urbanismo ou outra Secretaria designada para tal fim. No entanto, conforme informado pelos técnicos municipais, na prática, quem tem definido as áreas de influência é o empreendedor, durante a fase de estudo. Porém, havendo necessidade, a equipe técnica pode solicitar complementações. O parágrafo segundo determina que após a avaliação do EIV, em conjunto com o projeto, se forem necessárias medidas para minimizar ou eliminar os possíveis impactos negativos, as mesmas serão arcadas pelo empreendedor e são ambas entendidas na lei como contrapartidas.

As contrapartidas que podem ser exigidas a partir da avaliação dos impactos negativos são listadas no parágrafo terceiro, e podem ser: (i) implantação, aquisição, construção, melhoria, reforma ou ampliação de equipamento comunitário; (ii) implantação melhoria e ampliação de saneamento básico, infraestrutura e outros equipamentos urbanos; (iii) aquisição ou doação de terreno para implantação de equipamentos comunitários e/ou urbanos; (iv) depósito em pecúnia do valor referente à exigência necessária para minimizar ou eliminar os impactos negativos gerados, como recurso a ser destinado para o Fundo Municipal da área impactada; ou (v) outras formas definidas pela equipe técnica. Cabe destacar que apenas o penúltimo inciso faz menção específica à área de influência do empreendimento, enquanto que as demais possibilidades de compensação são generalistas.

O parágrafo quarto determina que as contrapartidas serão definidas pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Urbanismo e demais secretarias

envolvidas, de acordo com a natureza do impacto negativo. Tanto a avaliação do estudo como as contrapartidas definidas e suas formas de execução devem ter anuência do Conselho Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (CMPDU), conforme consta no parágrafo quinto. O parágrafo sexto repete o conteúdo do artigo 38 da Lei Federal, afirmando que a elaboração do EIV não substitui o EIA, que segue norma federal.

Por fim, o último parágrafo define que “a contrapartida só será executada através de depósito em pecúnia (...) em relação aos impactos cuja área possua Fundo Municipal específico, e, caso não seja possível à execução da contrapartida de outra forma” (art.14, §7º).

Com base nos casos de pertinência quanto à aplicação do instrumento, estabelecidos no *caput* do artigo 14 da Lei nº 16/05, foram analisados mais de 300 EIVs desde que o Município passou a aplicar o instrumento, em meados de 2010. (TABELA 8)

TABELA 8 – EIVs ANALISADOS PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, POR ANO, 2010 - 2016

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ⁽¹⁾
02	81	79	54	59	40	07

FONTE: Secretaria Municipal de Urbanismo (2016), organizado pela autora (2016).

Nota: ⁽¹⁾ A contagem considerou os estudos submetidos até 01/02/2016.

Dentre as tipologias de empreendimentos e atividades analisadas nesse período, podemos observar no GRÁFICO 8 que as indústrias correspondem a 25%; os edifícios comerciais, depósitos de logística e barracões a 32%; enquanto que EIVs de conjuntos habitacionais, sejam verticais ou horizontais, correspondem a 40% dos EIVs submetidos. Essas proporções confirmam a permanência da vocação industrial do Município (FIRKOWSKI, 2001), assim como a demanda por moradia, uma vez que foi registrado crescimento populacional de 29%, em uma década (TABELA 8).

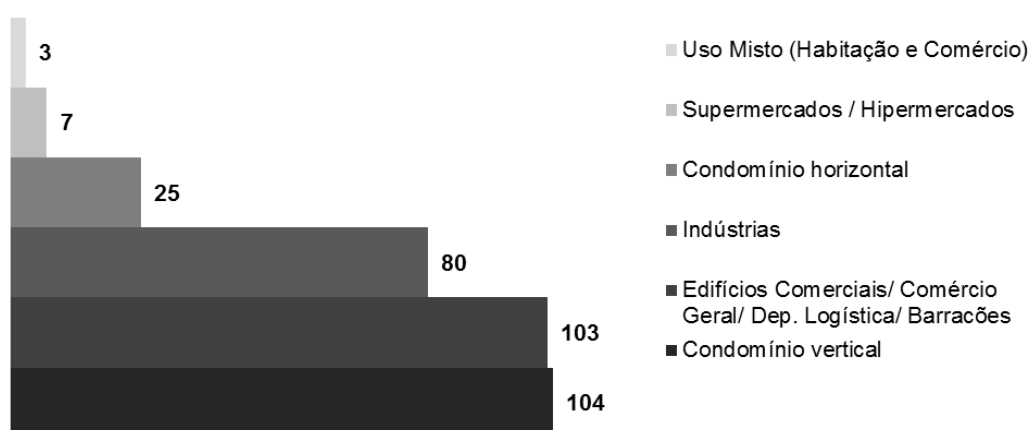


GRÁFICO 8 – NÚMERO DE EIVs ANALISADOS PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, POR TIPOLOGIA, 2010-2016.

FONTE: Secretaria de Urbanismo (2016), organizado pela autora (2016).

Em relação aos critérios para análise dos estudos, previstos na lei nº16/05, dependendo do projeto (atividade) e da área onde se pretende implantar o empreendimento (localização), são acrescentados novos critérios, especialmente relativos ao meio ambiente. Esta situação está relacionada ao fato de o Município possuir grande quantidade de rios, incluindo dois mananciais de abastecimento público (Rio Pequeno e Rio Itaquí).

Apesar do reconhecimento por parte dos técnicos municipais quanto à importância de se analisar os eventuais impactos sinérgicos e acumulativos de empreendimentos que buscam aprovação para serem implantados em áreas urbanas adensadas ou onde já existem empreendimentos de grande impacto, este tipo de análise ainda não foi solicitado aos empreendedores.

As medidas mitigadoras frequentemente solicitadas pelo Município são relativas ao sistema viário; à instalação de infraestrutura sanitária dentro da área de influência definida para o impacto, podendo nesse caso ser o aumento no adensamento populacional decorrente da implantação de um conjunto habitacional, por exemplo; e ainda a construção, ampliação e reforma de equipamentos públicos, particularmente educacionais (escolas e centros municipais de educação infantil). Quanto às medidas compensatórias, foram solicitadas doações de lotes para o poder público municipal.

Os entraves identificados no processo de aplicação do instrumento estão relacionados ao cumprimento das contrapartidas, que, em muitos casos, ainda não

estão finalizadas no momento em que a implantação do empreendimento já está concluída, aguardando a emissão do Certificado de Vistoria de Conclusão de Obra (CVCO)⁸⁰. A demora no cumprimento das medidas exigidas para mitigar e/ou compensar os impactos urbanos previstos protela a emissão dessa certificação e pode gerar situações descritas pelos técnicos como “guerra de titãs”, visto que gera um embate entre os grandes agentes produtores do espaço (CAPEL, 1974; GOTTDIENER, 1997): Estado, de um lado, e promotores imobiliários ou mesmo proprietários dos meios de produção, de outro.

O monitoramento e a fiscalização da execução das contrapartidas ficam a cargo do agente administrativo da secretaria municipal relacionada à medida mitigadora ou compensatória, definida dentre aquelas que fazem parte da equipe técnica de avaliação do estudo: Urbanismo, Obras, Trânsito e Transporte e Meio Ambiente.

Tratando do objetivo da aplicação do instrumento, qual seja, a promoção da gestão democrática, não existem diretrizes legais para a realização de audiência pública em São José dos Pinhais, assim como os resultados obtidos no estudo e as contrapartidas definidas não são informadas à população

O fluxograma a seguir apresenta a sequência da tramitação interna do EIV na Prefeitura, conforme descrito pelos técnicos da Secretaria Municipal de Urbanismo. A tramitação foi sendo adequada conforme a experiência de aplicação do instrumento, já que não existe regulamentação definida para esse procedimento em São José dos Pinhais. (FIGURA 5) .

⁸⁰ Corresponde a um documento que certifica que a edificação anteriormente licenciada, por meio do Alvará de Construção, Reforma e/ou Ampliação, Reforma Simplificada ou Alteração encontra-se concluída.

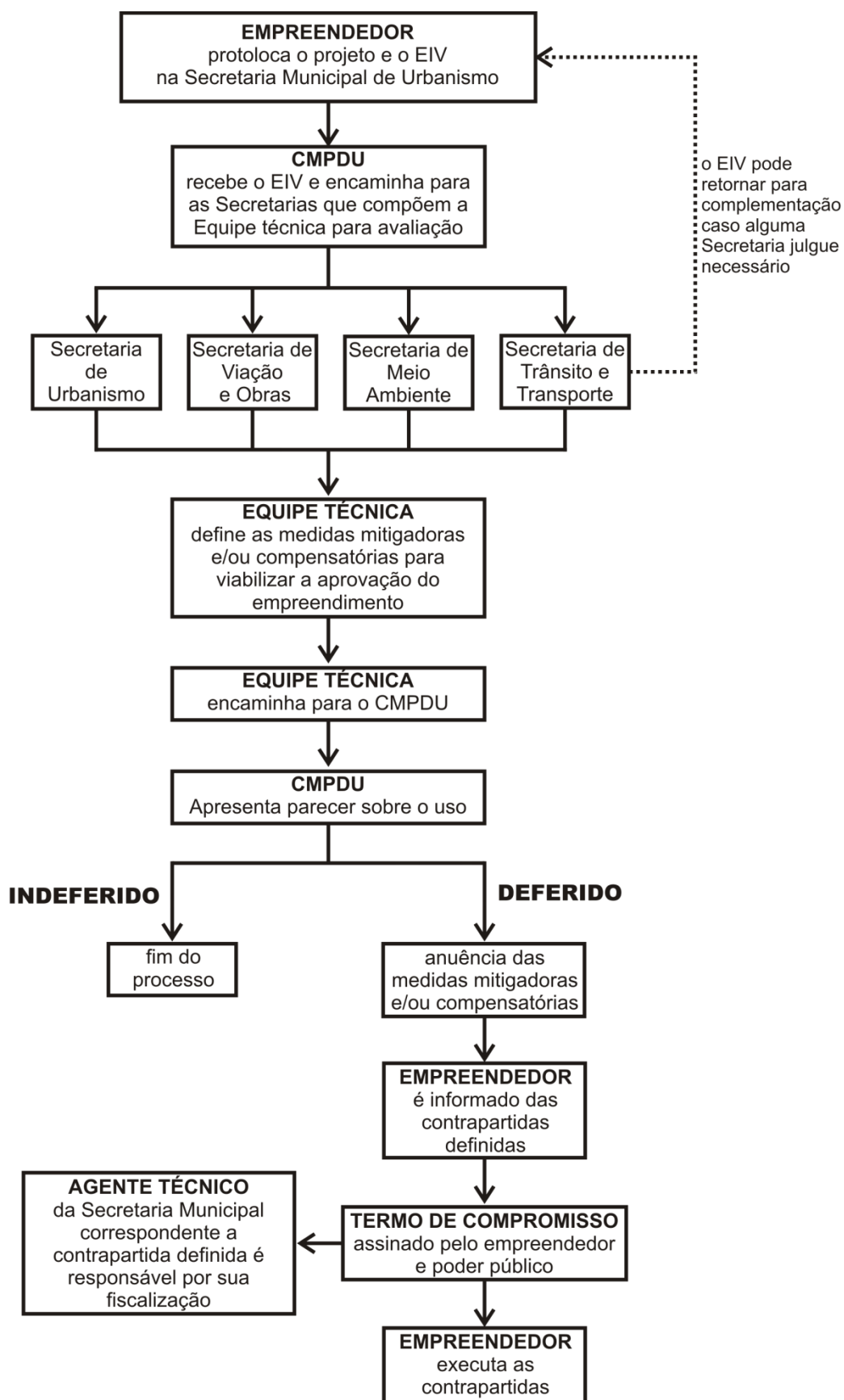


FIGURA 5 – FLUXOGRAMA DA TRAMITAÇÃO DO EIV EM SÃO JOSÉ DOS PINHAIS
FONTE: Secretaria Municipal de Urbanismo (2016), organizado pela autora (2016).

Ainda que a aplicação do EIV seja realizada com base na Lei nº 16/05, com a revisão do Plano Diretor (Lei nº 100/15) o instrumento passou a ser descrito em uma seção específica, com quatro artigos. O primeiro copia o texto original do artigo 36 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que, conforme apresentado no capítulo anterior, estabelece que compete aos municípios elaborar lei posterior para regulamentar a aplicação do EIV. Esta situação sugere que deverá haver uma mudança na forma da regulamentação do EIV pelo Município:

Art. 80 – Lei municipal definirá os procedimentos, os empreendimentos e atividades privadas ou públicas em área urbana que dependerão de elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Município (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2015, p. 20).

O artigo seguinte apresenta a relação de aspectos definidos para viabilizar a avaliação dos possíveis impactos negativos e positivos gerados pelo empreendimento e/ou atividade. Foram incluídas novas questões, além do conjunto mínimo previsto no artigo 37 da Lei Federal, avançando sobre o conteúdo estabelecido no artigo 14 da lei anterior (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2005), que apresentava esse conjunto no parágrafo primeiro.

Art.81- (...)

- I. alterações no assentamento e adensamento populacional;
- II. demanda e ocorrência de equipamentos urbanos e comunitários e áreas verdes;
- III. uso e ocupação do solo;
- IV. valorização imobiliária;
- V. geração de tráfego e demanda por transporte público, vias públicas, estacionamento, bem como acesso ao empreendimento;
- VI. ventilação e iluminação;
- VII. paisagem urbana e patrimônio histórico, natural e cultural;
- VIII. abrangência da área de interferência, com raio a ser definido pela Secretaria Municipal de Urbanismo ou Secretarias afins;
- IX. poluição sonora, atmosférica, hídrica, odorífera e eletromagnética, vibração e periculosidade;
- X. movimento de terra, produção de entulhos e geração de resíduos;
- XI. impactos cumulativos globais;
- XII. alternativas tecnológicas e de localização do projeto (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2015, p. 20).

Cabe ressaltar, entre os acréscimos inseridos no conjunto, alguns critérios que visam avaliar questões distintas daquelas previstas pela Lei Federal, como o

impacto decorrente da fase de implantação do empreendimento (inciso X); a análise de impactos cumulativos (inciso XI); ou mesmo a escolha do local de implantação (inciso XII).

Avançando sobre a lei anterior, de 2005, o artigo 82 define que a Secretaria Municipal de Urbanismo, responsável pela coordenação da análise do EIV, irá emitir parecer conjunto com, no mínimo, as Secretarias de Viação e Obras Públicas; Meio Ambiente; e Transportes e Trânsito.

O artigo 83, último a tratar do instrumento, repete grande parte do conteúdo do artigo 14 (parágrafos segundo ao sexto) da lei anterior que regulamentava seu uso (Lei nº 16/05). Incluindo apenas um parágrafo para tratar da divulgação do estudo para qualquer interessado, que poderá acessá-lo na Secretaria Municipal de Urbanismo ou no endereço eletrônico do Município.

Durante o primeiro semestre de 2016, o Município está desenvolvendo a revisão da Lei nº 16/05, que dispõe sobre o Zoneamento, Uso e a Ocupação do Solo e Sistema Viário. A lei deverá trazer conteúdo referente à aplicação do EIV, incluindo o rol de tipologias de empreendimentos e atividades a ele sujeitos, conforme definido pela lei anterior. Deverão ser acrescentados novos casos de obrigatoriedade, trazidos pela experiência adquirida durante os anos em que o EIV vem sendo solicitado aos empreendedores. A elaboração da lei municipal específica para regulamentar a sua aplicação, conforme previsto no artigo 80 da segunda geração do Plano Diretor, portanto, foi postergada até que o processo de aprovação da lei de zoneamento seja finalizado.

4.4. ANÁLISE COMPARADA DOS RESULTADOS ENCONTRADOS

A partir dos resultados obtidos por meio da pesquisa empírica relativa à aplicabilidade do Estudo de Impacto de Vizinhança no aglomerado metropolitano de Curitiba é possível fazermos algumas considerações.

Pode-se afirmar que o EIV é um instrumento de política urbana legalizado, tendo em vista que praticamente todos os municípios do aglomerado já o incorporaram em seus planos diretores, ainda que com níveis de detalhamento diferenciados, à exceção do município de Campo Largo. O passo seguinte para

utilização do instrumento, a regulamentação, ainda permanece de difícil alcance. Entretanto, somente a partir dessa regulamentação, por meio de lei municipal posterior, é que o mesmo se torna passível de aplicação, conforme estabelecido no artigo 36 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

A dificuldade em definir conceitos como, vizinhança; impacto urbano; área de influência direta e indireta; pode levar a omissão dos mesmos nos textos da lei, deixando a cargo dos técnicos responsáveis pela elaboração dos estudos fazê-lo (ROCCO, 2009), o que acaba por gerar diferentes interpretações. Em relação às medidas adaptativas, mitigadoras e compensatórias, estas também não são distinguidas (existe na legislação específica de Piraquara, Lei nº 891/07, o termo “medida compatibilizadora”, sem nenhuma definição do termo). Até mesmo a simples distinção entre os conceitos de público e privado não são incluídas.

A simples repetição do texto da Lei Federal também é bastante comum. Especialmente em relação: (i) aos procedimentos para divulgação do estudo para a população (art.37, parágrafo único) e (ii) a relação entre EIV e EIA (art.38).

Porém, em relação ao conjunto de aspectos a serem analisados no EIV para definir os impactos negativos e positivos, foram identificados neste recorte espacial a inclusão de novos, além daqueles previstos no artigo 37 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) cuja análise é obrigatória. A diversidade de aspectos identificados no recorte espacial segue a tendência identificada em leis municipais no país, pela equipe do projeto de extensão acadêmica (QUADRO 3). A seguir, o QUADRO 10 apresenta os aspectos incluídos nas legislações dos municípios do aglomerado metropolitano, agrupados conforme grau de recorrência.

Ao analisarmos a aplicabilidade do EIV no aglomerado metropolitano de Curitiba, o conjunto de municípios que apenas incorporou o instrumento no PD corresponde a 50%, considerando-se todos os níveis de incorporação identificados (B, C e D); indo da mera menção ao instrumento (Campo Magro e Pinhais) à inclusão das tipologias de empreendimentos sujeitas à elaboração do estudo (Fazenda Rio Grande e Quatro Barras). Dentre os municípios que incorporaram, o que corresponde em números absolutos a 11 municípios, apenas 5 apresentam regulamentação posterior, ou seja, 45%.

QUADRO 10 – ASPECTOS ADICIONAIS À ANÁLISE DO EIV INCORPORADOS NO PD OU LEI POSTERIOR PELOS MUNICÍPIOS DO RECORTE ESPACIAL, POR ORDEM DE RECORRÊNCIA.

ASPECTO	RECORRÊNCIA (nº de Municípios)	MUNICÍPIO
Poluição Sonora e/ou poluição atmosférica	7	Quatro Barras, Fazenda Rio Grande, Araucária, Campina Grande do Sul, São José dos Pinhais, Colombo, Piraquara.
Geração de resíduos sólidos	5	Fazenda Rio Grande, Araucária, Campina Grande do Sul, Colombo, São José dos Pinhais.
Socioeconômicos, referentes à população residente ou atuante na vizinhança	4	Quatro Barras, Fazenda Rio Grande, Araucária, Colombo.
Periculosidade do empreendimento e/ou riscos ambientais	3	Fazenda Rio Grande, Araucária, São José dos Pinhais.
Poluição hídrica	3	Fazenda Rio Grande, Araucária, São José dos Pinhais.
Vibrações	3	Fazenda Rio Grande, Araucária, São José dos Pinhais.
Vegetação e arborização urbana	2	Campina Grande do Sul, Piraquara.
Descrição detalhada das condições ambientais	2	Almirante Tamandaré, Piraquara.
Cronograma previsto e custo estimado da obra	1	Curitiba.
Acessibilidade	1	Curitiba.
Inserção Regional	1	Piraquara.
Impactos cumulativos globais	1	São José dos Pinhais.
Movimentação de terra e produção de entulhos	1	São José dos Pinhais.
Alternativas tecnológicas e de localização do projeto	1	São José dos Pinhais.

FONTE: Site Leis Municipais (www.leismunicipais.com.br), organizado pela autora (2016).

A ausência de regulamentação em Curitiba pode ser vista com certa surpresa, uma vez que o município tem sido considerado, por muitas décadas, referência em planejamento urbano. Maiores investigações com a relação à não regulamentação do instrumento e à insistência no uso do RAP, definido em 1997, precisam ser ainda realizadas; assim como em relação ao “Sistema EIV”, proposto no novo PD aprovado em 2015, que depende de regulamentação posterior para iniciar o funcionamento.

Quanto aos demais municípios que o incorporaram, parte deles deve obrigatoriamente iniciar o processo de revisão do PD nos próximos meses (Almirante Tamandaré, Quatro Barras e Fazenda Rio Grande), o que nos permite afirmar que um novo cenário de regulamentação do EIV no aglomerado metropolitano de Curitiba poderá ser observado em um futuro próximo.

Entre os municípios que regulamentaram o EIV, foram identificadas diferenças significativas na sua aplicação, decorrentes da variação de fatores como: dinâmica demográfica; dinâmica imobiliária; e condições ambientais.

Em relação aos municípios que têm aplicado o instrumento regularmente, tanto em São José dos Pinhais como em Araucária foi registrado um alto número de estudos submetidos para análise, que podem ser justificados pelo aumento da população registrada na última década (TABELAS 2 e 8) o que, por sua vez, impulsiona a construção civil e também permite confirmar a vocação industrial de ambos (GRÁFICOS 7 e 8).

Os entraves identificados pelos dois municípios durante o processo de aplicação são relativos à execução das medidas mitigadoras e compensatórias. Enquanto no município de São José dos Pinhais as certificações de conclusão de obra são barradas até o cumprimento das contrapartidas acordadas entre as partes; em Araucária, muitos EIVs em análise não foram concluídos (cerca de 40%) o que, em grande parte, deve-se aos atropelos frequentes do processo de análise e aprovação dos estudos. Em resumo, existe um descompasso entre a avaliação técnica dos estudos pela municipalidade e a execução do empreendimento, o que resulta na conclusão da obra sem a realização das contrapartidas necessárias para mitigar ou compensar os impactos negativos previamente identificados. E, pior, a realização de medidas adaptativas, que poderiam sanar alguns impactos ainda na fase projetual, consequentemente também são ignoradas.

A tramitação do estudo nestas prefeituras também nos auxilia a entender o processo. Ao encaminhar o EIV para cada uma das secretarias que compõem a equipe técnica responsável pela análise antes que a mesma se reúna, cenário encontrado em São José dos Pinhais (FIGURA 5), permite-se que as adaptações necessárias tanto no projeto (análise da Secretaria de Urbanismo), como no próprio EIV possam ser solicitadas ainda na fase inicial de análise, o que, na prática, procura diminuir o tempo de espera do empreendedor quanto a um posicionamento do poder público. Cabe destacar que este fluxograma atual é resultado da identificação e solução de problemas desde o início da aplicação do EIV pelo Município, em 2010. A situação em Araucária é distinta: como é possível observar na tramitação (FIGURA 4), um eventual retorno do EIV ao empreendedor para correções e complementações ocorre mais adiante no processo, depois da

avaliação do mesmo pela comissão responsável, o que pode ser um dos fatores responsáveis pelos atropelos destacados pelos técnicos municipais.

Em relação à promoção da gestão democrática, apenas Araucária realiza periodicamente audiências públicas para apresentar os projetos e incluir a população na etapa de aprovação dos mesmos. Entendida pelos técnicos municipais como passo fundamental para a validação do processo, experiências no sentido de reunir o maior número de pessoas nas audiências têm ocorrido, o que reforça o comprometimento do município com os objetivos do instrumento. No entanto, cabe destacar que a participação popular ainda é pequena, o que nos alerta para a falta de conhecimento sobre a importância da elaboração do EIV e da possibilidade proporcionada por ele de inserção de todos no processo de aprovação de determinados empreendimentos.

Os demais municípios que compõem o recorte analítico (Piraquara, Campina Grande do Sul e Colombo) apresentam relações distintas com o instrumento. O município de Piraquara praticamente não tem aplicado o instrumento, cuja regulamentação data de 2007, pois apresenta condições de vulnerabilidade ambiental que limitam e dificultam a aprovação de qualquer tipo de empreendimento, uma vez que os projetos são frequentemente barrados pelos órgãos de análise estaduais (COMEC e IAP). Em Campina Grande do Sul a situação é outra. Com uma lei específica recém-aprovada (julho de 2015), ainda não foi concluída nenhuma tramitação o que impossibilita, para a presente pesquisa, analisar o processo de aplicação do EIV nesse momento.

O município de Colombo reflete o cenário encontrado em muitos municípios brasileiros: a falta de corpo técnico dificulta a análise dos processos. Apesar de a aplicação ocorrer parcialmente (empreendimentos residenciais acima de 30 unidades), não são realizadas audiências públicas, ainda que na legislação que regulamenta o instrumento estejam previstas situações em que as mesmas sejam obrigatórias (art. 49, Lei nº 877/04). Além disso, a ausência de sistematização de informações torna difícil avaliar como ocorre a aplicação do EIV no Município. Por outro lado, o atual processo de revisão do PD representa uma possibilidade de alteração na regulamentação do instrumento, que pode definir a obrigatoriedade de elaboração de lei específica.

São justamente os municípios que já utilizam o EIV regularmente aqueles capazes de identificar as dificuldades inerentes ao processo e propor soluções. Em Araucária, as dificuldades apontam para a falta de diretrizes específicas para a elaboração do estudo, as quais foram sendo identificadas pelos técnicos municipais ao longo dos sete anos em que sua elaboração se tornou obrigatória para subsidiar o processo de licenciamento dos empreendimentos. De modo a contornar essas dificuldades tornando o mesmo mais fácil, tanto para a equipe responsável pela elaboração como para eles próprios enquanto analistas, a equipe técnica do município elaborou um modelo de documento, que contempla todas as informações consideradas essenciais para viabilizar a análise do estudo (ANEXO 1). Com o passar do tempo, a utilização desse modelo poderá permitir ao Município, inclusive, sistematizar as informações e os dados levantados pelos estudos realizados e utilizá-las no planejamento da cidade. Ou, ainda, na análise de impactos cumulativos ou sinérgicos de empreendimentos a serem implantados em áreas onde essa tipologia de empreendimento já existe.

Em São José dos Pinhais, os entraves estão diretamente relacionados ao cumprimento das medidas mitigadoras e compensatórias exigidas as quais, em muitos casos, ficam pendentes mesmo após a conclusão do empreendimento. É neste momento que os interesses dos diferentes agentes (Estado e promotor imobiliário) tornam-se evidentes; uma vez estando a obra concluída, os empreendedores buscam as certificações necessárias para iniciar a sua operação e funcionamento. No entanto, cabe destacar que o Município tem se mantido firme na obrigatoriedade do cumprimento dessas medidas antes da emissão dos certificados de conclusão.

A disparidade entre o número de EIVs submetidos para análise em Araucária (72) e São José dos Pinhais (322) pode ser um reflexo dos diferentes níveis de exigência encontrados. Um empreendedor pode, por exemplo, optar pelo município com a legislação mais flexível para realizar a sua construção. Como o município de São José dos Pinhais aplica o instrumento com base em apenas um artigo, ainda que extenso, da Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo e Sistema Viário (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2005) e não possui ainda lei específica, o empreendedor pode entender que a sua aplicação é menos rígida do que em Araucária, que aplica com base em regulamentações que estabelecem orientações

para elaboração e apresentação do EIV (ARAUCÁRIA, 2011) e o fluxo de ações para a apresentação, avaliação e aprovação (ARAUCÁRIA, 2012). A realização de audiências públicas apenas em Araucária também pode induzir a preferência por outro Município.

Ademais, não se pode perder de vista que o processo de tramitação do instrumento é moroso (FIGURAS 4 e 5) e requer um conjunto de análises distintas, realizadas por diferentes secretarias municipais. O processo tem que confirmar se os impactos positivos e negativos identificados, assim como as contrapartidas propostas viabilizam o empreendimento, sem perder de vista a qualidade de vida daqueles que habitam ou circulam na vizinhança.

Por fim, apresentamos um quadro-síntese que corresponde ao resultado da pesquisa empírica sobre a aplicabilidade do EIV nos municípios do aglomerado metropolitano de Curitiba, organizados conforme faixa populacional. (QUADRO 11)

QUADRO 11 - SÍNTESE DA APLICABILIDADE DO EIV NO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA, POR FAIXA POPULACIONAL

Faixa de população	MUNICÍPIO	EIV no PD				EIV regulamentado			EIV aplicado
		A	B	C	D	Resolução	Lei específica	Outra lei	
até 20.000 hab.	Quatro Barras				•				
20.000 a 50.000 hab.	Campo Magro								
	Campina Grande do Sul								
50.000 a 100.000 hab.	Fazenda Rio Grande				•				
	Piraquara				•				
100.000 a 500.000 hab.	Almirante Tamandaré								
	Campo Largo								
	Pinhais		•						
	Araucária				•				
	Colombo								
	São José dos Pinhais								
Acima 500.000 hab.	Curitiba								

FONTE: Site Leis Municipais (www.leismunicipais.com.br); IBGE, Censo Demográfico (2010), organizado pela autora (2016).

Nota: Os municípios que incluíram o rol de empreendimentos sujeitos à sua aplicação na lei do PD são aqui representados pelo símbolo “•”.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: EIV e o Direito à Cidade

[...] a teorização não suprime a problemática do mundo moderno – ela contribui para colocar as questões com mais força (LEFEBVRE⁸¹, 1985, p.185 *apud* CARLOS, 2004, p.17).

A citação de Lefebvre busca reforçar o nosso entendimento sobre a relação entre teoria e prática. Qualquer problemática não pode ser compreendida sem uma aproximação teórica e vice-versa. No início deste trabalho introduzimos a problemática da intensa e rápida urbanização brasileira, que transformou o perfil de ocupação do país em poucas décadas. Ao longo do texto, apresentamos argumentos para justificar a necessidade de institucionalização (e aplicação) de instrumentos voltados a auxiliar na ordenação do espaço urbano, cujo resultado foi a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001.

Conforme destacado ao longo do texto, o papel do EIV na produção do espaço está diretamente relacionado ao dos agentes que produzem este espaço, já que entre estes podem existir conflitos de interesses, tornando necessária a existência de um instrumento que possa mediar tais conflitos. O EIV foi, portanto, o instrumento escolhido pela legislação brasileira para atender esta demanda. Sua origem, no entanto, remete à preservação do ‘direito de vizinhos’, já indicado na legislação urbanística portuguesa. A partir do Código Civil de 1916, do interesse em preservar os direitos do ‘vizinho’, passou-se a buscar a preservação dos direitos da ‘vizinhança’, o que significa que, o direito de propriedade, tão forte na tradição fundiária brasileira, passou a ser compreendido de forma separada do direito de construir, ficando este condicionado ao interesse da coletividade. Surgia nesse momento, portanto, a semente da política urbana conquistada a duras penas: a função social da cidade e da propriedade urbana.

A figura a seguir busca representar a articulação entre os agentes produtores do espaço e o EIV. O empreendedor, que corresponde ao agente responsável pela produção do espaço, pode ser o proprietário dos meios de produção, o proprietário fundiário, o promotor imobiliário ou mesmo o Estado, visto que empreendimentos tanto privados como públicos podem ser sujeitos ao EIV. Em um cenário de obra pública, por exemplo, o Estado assume tanto o papel de agente

⁸¹ LEFEBVRE, H. Qu’ est-ce que penser. Paris, Editions Publisud, 1985.

legislador, responsável por estabelecer o marco jurídico, como também o de agente produtor do espaço, na função de promotor imobiliário. Com relação ao público-alvo das audiências públicas, entendemos a população como aquela que reside no entorno do empreendimento e os usuários aqueles que circulam pelo entorno: transeuntes e pessoas que trabalham nas áreas de abrangências definidas. (FIGURA 6)

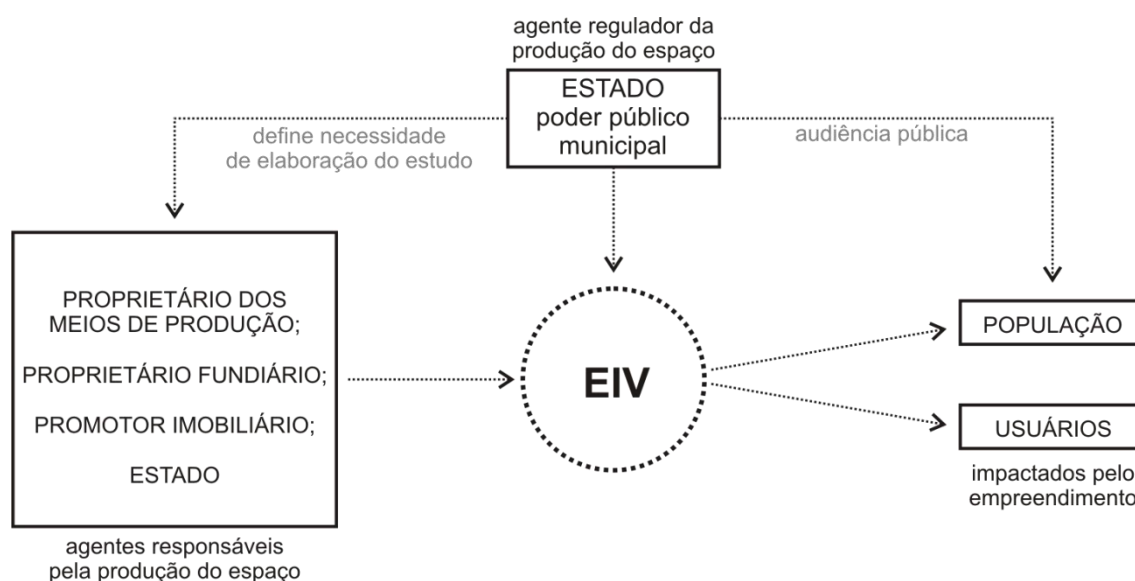


FIGURA 6 – EIV E OS AGENTES DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO
FONTE: Elaborado pela autora (2016), com base na bibliografia.

Cabe ressaltar, porém, que a aplicação do EIV não objetiva inibir ou impedir a implantação de empreendimentos geradores de impacto urbano; mas sim dividir os ônus e bônus decorrentes da urbanização, conforme estabelecido pelo Estatuto da Cidade (art.2º, IX), entre o empreendedor, o Estado e a população. Ao mediar os possíveis conflitos entre os agentes, por meio da avaliação de um conjunto de impactos (socioeconômicos, ambientais, paisagísticos e culturais), busca-se garantir que a qualidade de vida daqueles que habitam ou circulam pela área onde se pretende implantar o empreendimento seja preservada, ou mesmo melhorada. E, ao inserir essa mesma população no processo de aprovação do empreendimento, busca-se garantir a justiça social. Garantindo-se ambos, o EIV aproxima-se tanto do objetivo do direito à cidade, idealizado por Lefebvre, nos idos de 1968, como das diretrizes gerais da política urbana do Estatuto da Cidade e, portanto, do cumprimento da função social da propriedade urbana. Desta forma, sua aplicação

almeja provocar mudanças frente ao paradoxo enraizado no país quanto à propriedade privada da terra urbana, bem como quanto à relação estreita entre o direito de propriedade e o direito de construir.

Apesar de avanços no reconhecimento de seu papel de mediador na produção do espaço, a incorporação do EIV permanece menor do que a Lei de Zoneamento e a ZEIS; e maior do que a OODC e a OUC. Porém, analisando-se o grupo de municípios com mais de 20 mil habitantes, que constituem um dos grupos para o qual a elaboração do PD é obrigatória, o percentual eleva-se um pouco, chegando a 37%. Quanto à relação entre incorporação e regulamentação, por grandes regiões, percebe-se um maior equilíbrio nas regiões Norte e Centro-Oeste. No Estado do Paraná, 65% dos municípios incorporaram o instrumento em seus PDs. No entanto, a morosidade no processo de regulamentação do instrumento pelos municípios brasileiros constitui um dos (senão o) principal entrave para sua efetiva aplicação.

Concordamos com o alerta de diversos autores apresentados que a complexidade de aspectos que devem ser considerados na avaliação dos impactos é negligenciada. Em geral restringe-se à apresentação de dados e recomendações sobre impactos relacionados à geração de tráfego e demanda por transporte público (art.37, IV), o que na prática é o objetivo de outro instrumento, o PGT.

As críticas de autores sobre a definição dos empreendimentos sujeitos à aplicação do EIV provaram ser pertinentes também ao recorte espacial analisado, pois, além do uso e do tipo da atividade, os demais critérios definidos são todos numéricos: (i) nº de unidades em conjuntos habitacionais; (ii) nº de vagas de estacionamento. Esta 'linha de corte', conforme afirmado pelos autores, deve ser superada pela utilização de critérios qualitativos.

Ao recuperamos o objetivo geral proposto para a presente pesquisa, qual seja, *analisar a aplicabilidade do Estudo de Impacto de Vizinhança no aglomerado metropolitano de Curitiba, de modo a identificar se o mesmo tem sido utilizado como instrumento de garantia do direito à cidade*; podemos considerar que o mesmo foi cumprido. A partir da discussão sobre a produção do espaço, sobre o EIV, seu objetivo e características, é possível reconhecer a potencialidade do instrumento em garantir o direito à cidade. No entanto, na prática, tanto a baixa regulamentação, em escala nacional, como a restrita aplicação encontrada no recorte espacial - apenas

dois dos doze municípios possuem histórico de aplicação assídua há mais de 5 anos - indicam que avanços no conjunto de municípios restantes ainda devem ser obtidos.

Ainda que apenas um município realize audiências públicas, ponto central da garantia do direito à cidade, a elaboração do EIV auxilia tanto na melhoria da qualidade de vida urbana, ao avaliar se existe capacidade de suporte da vizinhança para atender ao novo empreendimento; como também na gestão urbana, ao mediar os interesses entre os agentes e o Estado por meio da elaboração do Estudo. Podemos, inclusive, diante dos parâmetros apresentados no Capítulo 3, considerar o EIV como um instrumento de indução do desenvolvimento socioespacial.

Há de se ressaltar que o Estatuto ainda é uma lei relativamente nova e que, à medida que os municípios passam pelo processo cíclico de revisão obrigatória de seus PDs, modificações e correções podem ser realizadas. As experiências brevemente relatadas sobre a aplicação de alguns instrumentos ao longo do primeiro decênio são importantes também para não perdermos de vista o processo em curso. E, registrar tais aplicações pode ser entendido como um contraponto para a constante crítica, geralmente pessimista, por parte de técnicos e gestores públicos.

Por fim, foram identificados alguns desafios e recomendações a partir da análise da função do instrumento, as diretrizes propostas para sua aplicação e sua aplicabilidade nos municípios pesquisados, quais sejam: (i) conteúdos para inclusão na lei específica; (ii) definição de área de abrangência; (iii) elaboração de EIV associado a outros instrumentos; e (iv) pesquisa acadêmica. A seguir nos deteremos a explicar cada uma delas.

(i) Conteúdos para inclusão na lei específica

A intenção do Estatuto da Cidade ao obrigar a elaboração de lei específica para regular a aplicação do instrumento objetiva, principalmente, a definição da relação de empreendimentos e/ou atividades sujeitos à elaboração do EIV para subsidiar o seu processo de licenciamento e aprovação, conforme a demanda do mercado e a realidade local. No entanto, diante do observado na revisão conceitual do instrumento e na pesquisa empírica, cabe apresentar algumas sugestões de conteúdo, a serem incluídos nesta lei, de modo a evitar interpretações confusas em relação ao propósito do instrumento:

1. Conceitos relacionados ao EIV: conforme comentado, existe a necessidade de incluir na lei conceitos relacionados ao instrumento, esclarecendo ao empreendedor o entendimento do município sobre a questão. Portanto, consideramos imprescindível a inclusão de conceitos relativos à: (i) empreendimento e/ou atividade gerador de impacto urbano; (ii) impacto urbano; (iii) vizinhança; (iv) diferenças entre medidas adaptativas, mitigadoras e compensatórias; (v) público e privado; e (vi) área de influência direta e indireta;
2. Diferença entre EIV e EIA: o mais usual é a simples repetição do conteúdo da Lei Federal (art.38), porém, diante da diversidade de interpretações na literatura, sobre a relação entre ambos os instrumentos, seria interessante a escolha de uma por parte dos elaboradores da lei municipal (se são distintos, complementares ou similares) e incluir essa definição na lei;
3. Relacionar conjunto de aspectos a serem analisados com a proposição de medidas adaptativas, mitigadoras e compensatórias possíveis de serem exigidas: um artigo deve abordar cada uma destas questões separadamente. Porém, um terceiro artigo poderia associar as duas questões, relacionado os tipos de impactos (socioeconômicos, ambientais, paisagísticos, culturais e urbanos) com as contrapartidas apropriadas, como forma de evitar que as mesmas fiquem restritas ao sistema viário;
4. Tramitação do EIV na Prefeitura: seja por meio de descrição das etapas de avaliação, com inclusão de prazos ou por meio de fluxograma, esta informação deve constar na lei, pois deixa claro para o empreendedor todas as etapas do processo de avaliação e o tempo estimado;
5. Definição de equipe técnica responsável pela elaboração do estudo: diante da natureza multidisciplinar do EIV, que deve compreender os impactos socioeconômicos, culturais, paisagísticos, urbanos e ambientais e da recorrência de estudos que contemplam apenas aspectos relativos ao sistema viário ou que se valem de critérios do EIA para sua elaboração, faz-se necessário incluir na lei um artigo que exija equipe multidisciplinar, e indique as áreas de formação profissional desses integrantes;

6. Responsabilidades do Município e do Empreendedor: a exemplo dos municípios de Araucária e Campina Grande do Sul, a especificação de atribuições e obrigações de cada um dos agentes sociais envolvidos deve ser explicitada, de modo a evitar mal-entendidos ou omissões de ambas as partes;

7. Procedimentos para divulgação do EIV e realização de audiência pública: concordamos com os autores apresentados que a publicidade do documento resultante do estudo, seja o EIV ou o RIV, vai além da simples disponibilização do mesmo no órgão municipal competente. Portanto, sugere-se a inclusão de um artigo que defina regras claras sobre a divulgação do estudo, que poderá ser por meio de nota no diário oficial do município, com os principais pontos apresentados no estudo, incluindo as contrapartidas definidas; assim como a data prevista para a realização de audiência pública;

8. Incluir modelo de EIV anexo à lei: o município de Araucária elaborou esse modelo (ANEXO 1) com o objetivo de facilitar e uniformizar a entrega dos estudos, bem como garantir que todos os tópicos previstos no estudo sejam elaborados. Portanto, entendemos como uma boa prática que deve ser amplamente adotada.

(ii) Definição da abrangência das áreas de influência direta e indireta

Frequentemente definido pelo elaborador do EIV, acreditamos que cabe aos técnicos do município responsáveis pela avaliação do estudo indicar quais são os recortes espaciais necessários para se avaliar cada tipo de impacto, uma vez que são eles que detêm o conhecimento sobre a área de interesse. Assim, o que se sugere é a inclusão de um artigo que estabeleça como uma das atribuições da municipalidade indicar os raios de abrangência, tanto da área de influência direta como indireta. Esta alteração no procedimento poderia eliminar situações em que a tramitação é interrompida e o estudo é devolvido para a realização de complementações pelo empreendedor.

(iii) Avaliação da necessidade de elaboração de EIV associada à aplicação de outros instrumentos do Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade define a necessidade de elaboração de EIV para cada lei específica aprovada para realização de Operação Urbana Consorciada (art.33, V). Porém, existem outros instrumentos cuja aplicação também pode gerar impactos urbanos, como é o caso da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e da Transferência do Direito de Construir (TDC). Os dois instrumentos tratam de acréscimos na expectativa do potencial a ser construído, o primeiro por meio da aquisição de potencial construtivo para edificar além do coeficiente de aproveitamento básico, e o segundo por meio da permissão de transferir o direito de construir para outro terreno. Dependendo da área onde se pretenda edificar acima dos parâmetros construtivos, podem ser gerados impactos urbanos não previstos pela legislação, cuja identificação e diagnóstico só poderiam ser possíveis mediante a elaboração de EIV. Diante disso, consideramos a relação entre estes instrumentos e o EIV digna de maiores investigações.

(iv) pesquisa acadêmica

Diante do recém-aprovado Estatuto da Metrópole, Lei Federal nº 13.089 (BRASIL, 2015), que estabelece uma nova escala de planejamento e gestão urbanos, que extrapola a municipal, da qual o Estatuto da Cidade é o marco legal de política urbana, considera-se necessária a inclusão de diretrizes que apontem para a regulamentação de instrumentos no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, que consiste no instrumento de planejamento urbano adequado à escala metropolitana (art. 9º, I). No caso do EIV, esta proposição se coloca, inicialmente, como uma recomendação para novos estudos acadêmicos, uma vez que, diante da amostragem de municípios analisados e inseridos em um aglomerado metropolitano, foram identificadas disparidades entre legislações municipais, com diferentes níveis de incorporação e aplicação do instrumento, o que apenas reflete a pluralidade de tal recorte espacial (porte, dinâmica demográfica, estágio de desenvolvimento socioespacial, etc.). Qualquer empreendimento situado na coroa de urbanização periférica, cuja área de influência extrapole o limite político-administrativo de um único município, por exemplo, representa um cenário em que diretrizes metropolitanas se fazem necessárias. Ademais, novas investigações não apenas

sobre o EIV, como também sobre os demais instrumentos de política urbana, no âmbito do espaço metropolitano poderão apontar se, de fato, a existência de leis desarticuladas, umas mais permissivas do que outras, seriam capazes de gerar situações de disputa locacional, ou mesmo política, cujo único favorecido, mais uma vez, seria o capital imobiliário.

Por fim, cabe destacar que as reflexões aqui expostas não têm a pretensão de encerrar as análises e estudos sobre o processo de aplicação do EIV. Pelo contrário, elas buscam suscitar novos debates com vistas a melhorar os procedimentos de regulamentação e aplicação do mesmo; além de provocar novas discussões e caminhos para os futuros pesquisadores do tema.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, P. de B. **Direito Ambiental**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004, p. 349-362.

ALMIRANTE TAMADARÉ. Prefeitura Municipal. Lei Complementar nº01, de 03 de outubro de 2006. Institui o Plano Diretor Municipal, e estabelece objetivos, instrumentos e diretrizes para as ações de planejamento no município de Almirante Tamandaré. Paraná: **Câmara Municipal de Almirante Tamandaré**, 2006. Disponível em: www.leismunicipais.com.br Acesso em: 19 nov. 2015.

ARAUCÁRIA. Prefeitura Municipal. Lei Complementar nº 5, de outubro de 2006. Institui o Plano Diretor, estabelece objetivos, instrumentos e ações estratégicas e dá outras providências para as ações de planejamento no município de Araucária. Paraná: **Câmara Municipal de Araucária**, 2006. Disponível em: www.leismunicipais.com.br Acesso em: 27 out. 2015.

ARAUCÁRIA. Prefeitura Municipal. Resolução nº003, de 31 de março de 2011. Estabelece as orientações para elaboração e apresentação de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). **Conselho Municipal do Plano Diretor de Araucária**, 2011. Disponível em: www.araucaria.pr.gov.br. Acesso em: 27 out. 2015.

ARAUCÁRIA. Prefeitura Municipal. Resolução nº02, de 03 de maio de 2012. Estabelece o fluxo de ações e procedimentos de apresentação, avaliação e aprovação de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). **Conselho Municipal do Plano Diretor de Araucária**, 2012. Disponível em: www.araucaria.pr.gov.br. Acesso em: 27 out. 2015.

ARAÚJO, M. L. M. Sustentabilidade das cidades: aspectos conceituais. **Revista RA'E GA**. Curitiba: Editora UFPR, n. 12, p. 145-152, 2006. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/raega/article/view/3456> Acesso em: 06 out. 2015.

BASSUL, J. R. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. **EURE (Santiago)**, v. 28, n. 84, p. 133-144, 2002. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612002008400008&script=sci_arttext. Acesso em: 29 mar. 2015.

BASSUL, J. R. Estatuto da cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. **O estatuto da cidade no Brasil: um comentário**. São Paulo: Ministério das Cidades/Cities Alliance, p.71-90, 2010. Disponível em: https://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/CityStatuteof

Brazil_Port_Ch5.pdf Acesso em: 02 mar. 2015.

BASSUL, J. R. Avanços e Obstáculos para a Implementação do Estatuto da Cidade. **Congresso 10 anos do Estatuto da Cidade**, Porto Alegre, out. 2011. Disponível em: http://www.esdm.com.br/include%5CdownloadSA.asp?file=downloads%5CEstatutoCidade10PA%20-%20Bassul_20102011120436.pdf. Acesso em: 29 mar. 2015.

BERTOL, L. E; HOSHINO, T. A. P. Uma revisão subutilizada: lacunas e incertezas na regulamentação dos instrumentos de política urbana no projeto de lei do novo Plano Diretor de Curitiba. In: COELHO, L. X. C. **O mito do planejamento urbano democrático: reflexões a partir de Curitiba**. Curitiba: Terra de Direitos, 2015, p.108-114.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 04 abr. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 06 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, 2 de julho de 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6803.htm. Acesso em: 10 abr. 2015.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, edição de 31 de agosto de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm Acesso em: 10 abr. 2015.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais de política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, edição de 11 de julho de 2001. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10257-10-julho-2001-327901-norma-pl.html>. Acesso em: 26 maio 2015.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial**

da União: Brasília, edição de 28 de maio de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm. Acesso em: 26 maio 2015.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** Brasília, edição de 13 de janeiro de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm. Acesso em: 10 fev. 2016.

BRASIL. Projeto de Lei nº 775, de 4 de maio de 1983. Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e da outras providências. **Câmara dos Deputados:** Brasília, 1983. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=182231>: Acesso em: 04 abr. 2015.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2191, de 27 de abril de 1989. Institui, nos termos dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, a política de desenvolvimento e de expansão urbana, suas diretrizes gerais, seus objetivos e instrumentos básicos. **Câmara dos Deputados:** Brasília, 1989a. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17763> Acesso em: 04 abr. 2015.

BRASIL. Projeto de Lei PL 5788, de 9 de outubro de 1990. Originário do Projeto de Lei do Senado PLS 181/89, de 28 de junho de 1989. Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Transformado na Lei Ordinária 10257/2001. **Câmara dos Deputados:** Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21252> completa Acesso em: 04 abr. 2015.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 181, de 28 de junho de 1989. Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. **Senado Federal:** Brasília, 1989b. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/servlet/PDFMateServlet?m=1529&s=http://www.senado.leg.br/atividade/materia/MateFO.xsl&o=ASC&o2=A&a=0> Acesso em: 04 abr. 2015.

BRITO, F; HORTA, C. J. G; AMARAL, E. F. de L. A urbanização recente no Brasil e as aglomerações metropolitanas. Belo Horizonte, 2002. Disponível em: www.ernestoamaral.com/docs/presentattions/IUSSP2001apaper.pdf. Acesso em: 15 nov. 2015.

CÂMARA, DOS DEPUTADOS. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. **Brasília, Instituto Polis**, 2001.

CAMPINA GRANDE DO SUL. Prefeitura Municipal. Lei Complementar nº18, de 22 de julho de 2015. Dispõe sobre o Plano Diretor Municipal, estabelece objetivos, diretrizes e instrumentos para as ações de planejamento no município de Campina Grande do Sul e dá outras providências. Paraná: **Câmara Municipal de Campina Grande do Sul**, 2015a. Disponível em: www.leismunicipais.com.br. Acesso em: 27 nov. 2015.

CAMPINA GRANDE DO SUL. Prefeitura Municipal. Lei nº376, de 22 de julho de 2015. Dispõe sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança e respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança EIV/RIV do município de Campina Grande do Sul, estado do Paraná. Paraná: **Câmara Municipal de Campina Grande do Sul**, 2015b. Disponível em: www.leismunicipais.com.br. Acesso em: 27 nov. 2015.

CAMPO LARGO. Prefeitura Municipal. Lei nº 1812, de 08 de março de 2005. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do município de Campo Largo e dá outras providências. Paraná: **Câmara Municipal de Campo Largo**, 2005. Disponível em: www.leismunicipais.com.br. Acesso em: 17 nov. 2015.

CAMPO MAGRO. Prefeitura Municipal. Lei nº717, de 20 de janeiro de 2012. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Campo Magro e dá outras providências. Paraná: **Câmara Municipal de Campo Magro**, 2012.

CAPEL, H. Agentes y estrategias en la producción del espacio urbano español. **Revista de Geografía**, vol. VII, nº 1-2, Universidad de Barcelona, 1974, p. 19-56. <http://www.raco.cat/index.php/RevistaGeografia/article/view/45880/56672> Acesso em: 24 nov. 2015.

CARDOSO, A. L. Reforma Urbana e Planos Diretores: avaliação da experiência recente. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, Ano XI, n. 1 e 2, p.79-111, 1997.

CARLOS, A. F. A. A Reprodução do Espaço Urbano. In: **A (Re)Produção do Espaço Urbano**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, p. 83-179, 1994.

CARLOS, A. F. A. Uma leitura sobre a cidade. In: **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, p. 17-34, 2004.

CARLOS, A. F. A. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, A. F. A; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (Orgs.). **A Produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, p.53-73, 2014.

CASTELLS, M. A questão urbana. Editora: Paz e terra, 1983. p.16-28; 458-503.

CAVALCANTI, A.A.; LINS, R. D. B. A valorização imobiliária na avaliação do estudo de impacto de vizinhança. Artigo apresentado no IV **Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico**. “Desafios para o Direito Urbanístico Brasileiro no Séc. XXI”. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2006. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/imagens/avalorizacaoimobiliarianaavaliacao.pdf> Acesso em: 24 nov. 2014.

CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil). **Solo urbano e ação pastoral**. São Paulo: Paulinas, 1982. Disponível em: https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB4QFjAAahUKEwi9u7qPrLrHAhVJDpAKHXrNAG4&url=http%3A%2F%2Fwww.cnbb.org.br%2Fcomponent%2Fdocman%2Fdoc_download%2F85-23-solo-urbano-e-acao-pastoral&ei=HTDXVf24IMmcwAT6motw&usg=AFQjCNEGO30xdIngHpxUVvwKGnkZjNIVg&sig2=ZKfO5ul3bSgqzfpnPddafw. Acesso em: 06 mar. 2015.

COLOMBO. Prefeitura Municipal. Lei nº875, de 16 de fevereiro de 2004. Institui o Plano Diretor do município de Colombo, estado do Paraná, e dá outras providências. Paraná: **Câmara Municipal de Colombo**, 2004a. Disponível em: www.leismunicipais.com.br. Acesso em: 09 nov. 2015.

COLOMBO. Prefeitura Municipal. Lei nº877, de 16 de fevereiro de 2004. Institui as Normas de Uso e Ocupação do Solo no município de Colombo, estado do Paraná, e dá outras providências. Paraná: **Câmara Municipal de Colombo**, 2004b. Disponível em: www.leismunicipais.com.br. Acesso em: 09 nov. 2015.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. Resolução nº01, de 23 de janeiro de 1986. **Diário Oficial da União: Brasília**, edição de 17 de fevereiro de 1986. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23> Acesso em: 04 abr. 2015.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Dispõe sobre o licenciamento ambiental de obras do setor de geração de energia elétrica. Resolução nº06, de 16 de setembro de 1987. **Diário Oficial da União: Brasília**, edição de 22 de outubro de 1987. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0687.html> Acesso em: 04 abr. 2015.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Resolução nº09, de

dezembro de 1987. **Diário Oficial da União: Brasília**, edição de 5 de setembro de 1990. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama> Acesso em: 04/04/2015.

CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ed. Ática, 1989.

CORRÊA, R. L. **Trajetórias Geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p.131-134.

CORRÊA, R. L. Espaço, um conceito-chave da geografia. In: CASTRO, I. E. et al (Orgs.). **Geografia: Conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012. p. 15-47.

CORRÊA, R. L. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço. In: CARLOS, A. F. A; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (Orgs.). **A Produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 41-51.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. Lei nº 11.266, de 16 de dezembro de 2004. Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/01, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do município. Paraná: **Câmara Municipal de Curitiba**, 2004. Disponível em: www.leismunicipais.com.br. Acesso em: 09 nov. 2015.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. Lei nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba de acordo com o disposto no art.40, §3º, do Estatuto da Cidade, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do município. Paraná: **Câmara Municipal de Curitiba**, 2015. Disponível em: www.curitiba.pr.gov.br. Acesso em: 06 fev. 2015.

CYMBALISTA, R. Estudo de Impacto de Vizinhança. **Boletim Dicas**, Instituto Pólis: nº192, 2001. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/estudo-de-impacto-de-vizinhanca/> Acesso em: 10 jul. 2014.

DEÁK, C. O processo de urbanização brasileiro: falas e façanhas. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, R. **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2004.

DENALDI, R; BRUNO FILHO, F. Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios: Aplicação do Instrumento para fazer cumprir a Função Social da Propriedade Urbana. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 12, 2007. Disponível em: <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2394>. Acesso em: 15 fev. 2016.

FAZENDA RIO GRANDE. Prefeitura Municipal. Lei Complementar nº04 de 15 de setembro de 2006. Institui o Plano Diretor, estabelece objetivos, instrumentos e diretrizes e dá outras providências para as ações de planejamento no município de Fazenda Rio Grande. Paraná: **Câmara Municipal de Fazenda Rio Grande**, 2006. Disponível em: www.leismunicipais.com.br. Acesso em: 09 nov. 2015.

FERREIRA, J. S. W. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. Artigo publicado nos **Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”**. UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/depproeto/labhab/index.html>. Acesso em: 27 mar. 2015.

FIRKOWSKI, O. L. de F. **A nova territorialidade da indústria e o aglomerado metropolitano de Curitiba**. 278f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Línguas e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

FURTADO, F. Instrumentos para a gestão a gestão social da valorização da terra: fundamentação, caracterização e desafios. In: CUNHA, E; CESARE, C. Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e a Política Urbana – Seminários Nacionais Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p.243-261.

FURTADO, F.; et al. Outorga Onerosa do Direito de Construir: panorama e avaliação de experiências municipais. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 12, 2007. Disponível em: <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2373>. Acesso em: 15 fev. 2016.

GRAZIA, G. de. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 53-70.

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: EDUSP, 1997.

HARVEY, D. Valor de Uso, Valor de Troca e a Teoria do Uso do Solo Urbano. **Justiça social e a cidade**. Tradução Armando Corrêa da Silva. São Paulo: Ed. Hucitec, 1980. p. 131-166.

HOSHINO, T. et al. Do Estudo de Impacto de Vizinhança e de sua impostergável regulamentação e implementação no Município de Curitiba: análise comparativa e recomendações. **Curitiba: Projeto Cidade em Debate (UFPR/UP/MPPR)**, 2014. Disponível em: http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Nota_tecnica_EIV_

versão_publicacao.pdf. Acesso em: 01 fev. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sinopse do Censo Demográfico 2000**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/sinopse_preliminar/Censo2000sinopse.pdf. Acesso em: 13 fev. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv49230.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2016.

IPARDES. Redes urbanas regionais: Sul. (Série Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil, v. 6). Brasília: Convênio IBGE, UNICAMP/IE/NESUR, IPEA, 2000. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_caracterizacao_tendencias_v06.pdf. Acesso em: 31 jan. 2016.

LEFEBVRE, H. **The Production of Space**. Tradução de D. Nicholson-Smith. Oxford: Basil Blackwell, 1991 [1974].

LEFEBVRE, H. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999 [1970].

LEFEBVRE, H. **A produção do espaço**. Tradução não oficial de Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: 2006. Disponível em: <https://pt.scribd.com/doc/133178040/Henri-Lefebvre-A-producao-do-espaco-cap-1-1-pdf> Acesso em: 15 ago. 2015.

LEFEBVRE, H. **O Direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias, 5ed. São Paulo: Editora Centauro, 2008 [1968].

LEME, M. C. da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. In: LEME, M. C. da Silva (Org.). **Urbanismo no Brasil – 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999. p. 20-38.

LOLLO, J. A., RÖHM, S. A. Aspectos negligenciados em Estudos de Impacto de Vizinhança. **Estudos Geográficos** (UNESP), Rio Claro, v. 3, n.2, p. 31-45, 2005. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/lollo1-aspectos_negligenciados.pdf Acesso em: 24 ago. 2014.

LOLLO, J. A., RÖHM, Proposta de matriz para levantamento e Avaliação de Impactos de Vizinhança. **HOLOS Environment** (UNESP), Rio Claro, v.5, n.2, p.169-183, 2006. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/lollo2matriz.pdf Acesso em: 29 jun. 2015.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 8ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2000. [1982].

MARICATO. E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Orgs.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2000. p.121-192.

MARICATO. E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2013. [2001].

MARICATO. E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2014. [2011].

MARICATO, E; WHITAKER FERREIRA, J. S. Estatuto da Cidade: essa lei vai pegar? **Correio da Cidadania**, n. 252, p. 7-14, 2001. Disponível em: http://www.usp.br/fau/depprojeto/labhab/biblioteca/textos/ferreira_estatuto.pdf. Acesso em: 15 set. 2014.

MARQUES, J. da S. **Estudo de Impacto de Vizinhança: uma análise crítica feita por meio dos Relatórios de Impacto de Vizinhança apresentados no DF**. 164f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, 2010.

MENEGASSI, J.; OSORIO, L. M. Estudo de Impacto de Vizinhança. In: MATTOS, L. P. (Org.). **Estatuto da Cidade comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p.233-254.

MIELE, S. A. F. O lugar dos investimentos imobiliários-financeiros na reprodução capitalista da metrópole de São Paulo. In: **X Coloquio Internacional de Geocrítica: Diez años de cambios en el mundo, en la geografía y en las ciencias sociales, 1999-2008**. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2008.

MOREIRA, A. C. M. L. Análise crítica de relatórios de impacto de vizinhança: 1990-1992. **Texto de pôster apresentado no VIII Encontro Nacional da ANPUR realizado em Porto Alegre**, 1999a. Disponível em:

http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/moreira3-analiseriv.pdf
Acesso: 07 jun. 2015.

MOREIRA, A. C. M. L. Parâmetros para elaboração do Relatório de Impacto de Vizinhança. **Pós-Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, São Paulo, FAUUSP, n. 07, 1999b. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/moreira__a_c._-_parametros_para_elaboracao_do_riv.pdf. Acesso: 07 jun. 2015.

MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. C. de F. Metrôpoles e regiões metropolitanas: o que isso tem em comum? **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 9, 2001, p.105-114.

MUNICIPAIS, IBGE (2001). Pesquisa de Informações Básicas. Perfil dos municípios Brasileiros. Rio de Janeiro: **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>
Acesso em: 28 nov. 2015.

MUNICIPAIS, IBGE (2005). Pesquisa de Informações Básicas. Perfil dos municípios Brasileiros. Rio de Janeiro: **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>
Acesso em: 28 nov. 2015.

MUNICIPAIS, IBGE (2009). Pesquisa de Informações Básicas. Perfil dos municípios Brasileiros. Rio de Janeiro: **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>
Acesso em: 28 nov. 2015.

MUNICIPAIS, IBGE (2013). Pesquisa de Informações Básicas. Perfil dos municípios Brasileiros. Rio de Janeiro: **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>
Acesso em: 28 nov. 2015.

PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná**. Paraná: Casa Civil do Governo do Estado do Paraná, 1989. Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br>. Acesso em: 25 nov. 2015.

PEREIRA, G. **Produção da cidade e degradação do ambiente: a realidade da urbanização desigual**. 229f. Tese. (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento). Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2002.

PEREIRA, G.; VICENTINI, Y. Tendência do urbanismo contemporâneo - o Estatuto da Cidade. **Acervo** (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro - RJ, v. 17, p. 23-34, 2004.

PEGORARO, D. B. **A implementação institucional do Estudo de Impacto de Vizinhança e as práticas consolidadas de outros estudos de impacto**. 130f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

PILLOTO, A. S.; SANTORO, P. F.; FREITAS, J. C. de. Estudo de Impacto de Vizinhança: desafios para sua regulamentação frente ao caso de São Paulo. [Mimeo]. Artigo apresentado no **VII Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico** "Direito Urbanístico e Justiça Urbana: cidade, democracia e inclusão social". São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2013.

PINHAIS. Prefeitura Municipal. Lei nº505, de 26 de dezembro de 2001. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, estabelece objetivos, instrumentos e diretrizes para as ações de planejamento no município de Pinhais. Paraná: **Câmara Municipal de Pinhais**, 2001. Disponível em: www.leismunicipais.com.br. Acesso em: 09 nov. 2015.

PIRAQUARA. Prefeitura Municipal. Lei nº854, de 09 de outubro de 2006. Institui o Plano Diretor, estabelece objetivos, instrumentos e diretrizes para as ações de planejamento no município de Piraquara e dá outras providências. Paraná: **Câmara Municipal de Piraquara**, 2006. Disponível em: www.leismunicipais.com.br. Acesso em: 09 nov. 2015.

PIRAQUARA. Prefeitura Municipal. Lei nº891, de 18 de maio de 2007. Dispõe sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV e o Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV, e dá outras providências. Paraná: **Câmara Municipal de Piraquara**, 2007. Disponível em: www.leismunicipais.com.br. Acesso em: 09 nov. 2015.

POVEDA, E. P. R. Estudo prévio de impacto ambiental e estudo prévio de impacto de vizinhança como instrumentos de planejamento para o ambiente urbano saudável no município de Santos. **2º Congresso de Direito Ambiental**, 2003.

PRESTES, V. B. Plano diretor e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). **Revista de direito ambiental**, p. 81-95, 2005. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/imagens/PLANODIRETOREESTUDODEIMPACTO.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2015.

QUATRO BARRAS. Prefeitura Municipal. Lei Complementar nº01, de 15 de agosto de 2006. Institui o Plano Diretor do município de Quatro Barras. Paraná: **Câmara**

Municipal de Quatro Barras, 2006. Disponível em: www.leismunicipais.com.br. Acesso em: 19 nov. 2015.

QUEIROZ RIBEIRO, L. C. de. Notas sobre a renda da terra urbana. In: **Cadernos IPPUR / UFRJ**, jan-abril, nº1, 1986. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1986. Disponível em: http://www.ippur.ufrj.br/index.php?option=com_content&id=544&Itemid=23 Acesso em: 16 ago. 2015.

REALI, R. e ALLI, S. A cidade de Diadema e o Estatuto da Cidade. **O Estatuto da Cidade: comentado**. Brasília: Ministério das Cidades, p. 35-55, 2010. Disponível em: https://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA_Imagens/CityStatuteofBrazil_Port_Ch3.pdf Acesso em 15 fev. 2016.

ROCCO, R. **Estudo de Impacto de Vizinhança: Instrumento de Garantia do Direito às Cidades Sustentáveis**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2009.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997.

ROLNIK, R. Estatuto da Cidade – instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. Publicado em: 06/08/2001. Disponível em: <http://200.169.104.5/uploads/814/814.pdf> Acesso em: 28 nov. 2014.

ROLNIK, R. **10 Anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo**. 2011. Disponível em: http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/10_anos_do_estatuto_da_cidade.pdf Acesso em: 29 maio 2015.

ROLNIK, R; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? **Novos Estudos-CEBRAP**, n. 89, p. 89-109, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002011000100006&script=sci_arttext. Acesso em: 03 ago. 2015.

SANTOS, M. Society and Space: Social Formation as Theory and Method. **Antípode**, Worcester, nº 09, v. 1, p.3-13, 1977. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8330.1977.tb00077.x/abstract> Acesso em: 13 out. 2015.

SANTOS, M. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: espaço e tempo, razão e emoção**. São Paulo: 3ª Ed. Editora Hucitec, 1999 [1996].

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: EDUSP, 2009 [1993].

SANTOS, M. R. M. O Sistema de Gestão e Participação Democrática nos Planos Diretores Brasileiros. In: SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, 2011. p. 255-279.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. Síntese, Desafios e Recomendações. In: SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, 2011. p. 27-56.

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS. Prefeitura Municipal. Lei Complementar nº9, de 23 de dezembro de 2004. Institui o Plano Diretor do município de São José dos Pinhais, estado do Paraná. Paraná: **Câmara Municipal de São José dos Pinhais**, 2004. Disponível em: www.leismunicipais.com.br. Acesso em: 22 fev. 2016.

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS. Prefeitura Municipal. Lei nº16, de 11 de novembro de 2005. Dispõe sobre o Zoneamento, o Uso e a Ocupação do Solo e Sistema Viário do Município de São José dos Pinhais, estado do Paraná. Paraná: **Câmara Municipal de São José dos Pinhais**, 2006. Disponível em: www.leismunicipais.com.br. Acesso em: 09 nov. 2015.

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS. Prefeitura Municipal. Lei Complementar nº100, de 12 de junho de 2015. Dispõe sobre o Plano Diretor do município de São José dos Pinhais. Paraná: **Câmara Municipal de São José dos Pinhais**, 2015. Disponível em: www.leismunicipais.com.br. Acesso em: 09 nov. 2015.

SCHASBERG, B. **Estatuto da Cidade, EIV e a Gestão Democrática no Planejamento Urbano** [Mimeo]. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento Municipal/ MPE Rio Grande do Sul, 2011.

SINGER, P. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1979. p.21-36.

SMITH, N. **Desenvolvimento desigual**. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 1988. p.86-147.

SOUZA, M. L. de. **Mudar à cidade: uma introdução crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. 8ed. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, p.45-82; 2011. 155-161.

SOJA, E; HADJIMICHALIS, C. Between Geographical Materialism and Spatial Fetishism: Some Observations on the Development of Marxist Spatial Analysis. **Antílope**, Worcester, nº 11, v. 3, p.3-11, 1979. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8330.1979.tb00133.x/abstract> Acesso em: 13 out. 2015.

SPOSITO, M. E. B. **O chão em pedaços: urbanização, economia e cidades no Estado de São Paulo**. Presidente Prudente, 2004. 508f. Tese (Livre Docência) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista. p.09-55.

TOMANIK, R. **Estudo de Impacto de Vizinhança e Licenciamento Urbanístico-Ambiental: desafios e inovações**. 116f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Centro de Ciências Exatas e Tecnologia, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2008.

TOMANIK, R.; FALCOSKI, L. A. N. O Estudo de Impacto de Vizinhança e o Licenciamento Integrado: Novas Tecnologias de Gestão do Espaço. In: **Pluris 2010 - 4º Congresso Luso - Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado, Sustentável**, 2010, Faro, Portugal. Pluris 2010 - The Challenges of Planning in a Web Wide World, 2010. Disponível em: <http://pluris2010.civil.uminho.pt/Actas/PDF/Paper275.pdf>. Acesso em: 28 maio 2015.

ULTRAMARI, C. e FIRKOWSKI, O. L. C. Sobre mudanças e continuidades na gestão urbana brasileira. **Mercator**, Fortaleza, v. 11, n. 24, p.73-88, 2012. Disponível em: <http://200.129.29.202/index.php/mercator/article/view/721/698> Acesso em: 02 jul. 2015.

VENCESLAU, L. S. **Informação Técnica n. 156/08. Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV. Descrição. Aplicabilidade. Diferenças entre EIV e EIA/RIMA**. Brasília: Ministério Público Federal: 4ª Câmara de Coordenação e Revisão (Meio Ambiente e Patrimônio Cultural), 2008. Disponível em: http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/institucional/grupos-de-trabalho/encerrados/gt-zona-costeira/docs-zona-costeira/IT_156-08_EIV.pdf. Acesso em: 27 maio 2015.

VILLAÇA, F. **Espaço intraurbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, R. **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2004. p.169-243.

VILLAÇA, F. A terra como capital (ou A Terra Localização). In: VILLAÇA, F. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012. p. 25-40.

APÊNDICE 1 – MODELO DE QUESTIONÁRIO

MUNICÍPIOS QUE APLICAM ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

1. Sobre a aplicação do instrumento

- Como é definida a área de influência de cada empreendimento?

- São fornecidas informações adicionais/complementares ao empreendedor para a elaboração do estudo além daquelas previstas pela legislação que regula sua aplicação?

- São identificados entraves pelos técnicos municipais no processo de aplicação do EIV? Quais?

- A comissão responsável por analisar o EIV é composta por membros de quais secretarias?

- Procedimentos internos de tramitação: qual é o fluxograma de tramitação e/ou procedimentos de apresentação, avaliação e aprovação de EIV para concessão de licenças, autorizações e alvarás no município?

- No caso de existirem outros empreendimentos de menor ou igual porte na vizinhança do empreendimento sujeito a EIV, os técnicos municipais consideram os impactos sinérgicos e cumulativos, que podem estar a ele associados?

- A quem cabe sugerir as medidas mitigadoras e/ou compensatórias?

- Como é realizada a fiscalização da execução das medidas mitigadoras, adaptativas e/ou compensatórias?

2. Sobre a gestão democrática

- Qual é o **grau de envolvimento da população** no processo de aprovação do empreendimento em análise e a publicidade das informações:
 - são realizadas audiências públicas?
 - para quais casos são realizadas audiências públicas?
 - como a população é notificada?

3. Dados referentes à aplicação do instrumento

- Na tabela a seguir, informar qual o **número de EIVs por tipologia e ano** que foram submetidos à análise desde o início da aplicação do instrumento pelo município.

Ano/ Tipologia/	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Escola/ Faculdade															
Indústria															
Supermercado/ Hipermercado															
Edifício comercial															
Sede Administrativa															
Condomínio Horizontal															
Condomínio Vertical															
Cemitério															
Loteamento															
Projeto Urbano															
Hospital / Centro Médico															
Templos/ Locais de Culto															
Estacionamento															
Diversos															

- Marque **X** dentre as possibilidades abaixo de medidas mitigadoras e/ou compensatórias que já foram solicitadas ao empreendedor para viabilizar a aprovação do empreendimento e/ou atividade sujeito ao EIV:

Relativas ao sistema viário	
Doação de áreas/lotes para Prefeitura	
Recuperação de APP (Área de Preservação Permanente)	
Instalação de infraestrutura sanitária em pontos da cidade	
Relocação de famílias de áreas irregulares	
Construção de equipamentos	
Outro (Descreva)	

OBRIGADA PELA SUA COOPERAÇÃO!

Dados sobre quem respondeu ao questionário:

Prefeitura Municipal de _____

Secretaria Municipal de _____

Nome do Funcionário: _____

Contato: _____

APÊNDICE 2 - INCORPORAÇÃO DO EIV NA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DOS MUNICÍPIOS DO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA

NÚMERO DA LEI OU DECRETO	OBJETIVO	ARTIGO SOBRE EIV
ALMIRANTE TAMANDARÉ		
LC nº 01/06	Institui o Plano Diretor Municipal, e estabelece objetivos, instrumentos e diretrizes para as ações de planejamento no município de Almirante Tamandaré.	101; 130 a 133
Decreto nº 409/09	Dispõe sobre a regulamentação do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial de que tratam os artigos 95 a 98, da Lei Complementar nº 001/2006 - Plano Diretor Municipal, e dá outras providências.	4º, XVIII
LC nº 39/15	Cria o Plano Municipal de Mobilidade Urbana e dá outras providências.	Item 8.3
ARAUCÁRIA		
LC nº 05/06	Institui o Plano Diretor, estabelece objetivos, instrumentos e ações estratégicas e dá outras providências para as ações de planejamento no município de Araucária.	81, XI; 118; 125 a 131; 142, VI
Resolução nº 03/11	Estabelece as orientações para elaboração e apresentação de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).	todos
Resolução nº 02/12	Estabelece o fluxo de ações e os procedimentos de apresentação, avaliação e aprovação de Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV).	todos
Lei nº 2765/14	Ficam estabelecidos os critérios para implantação de Conjuntos Habitacionais e dá outras providências.	11, I
Decreto nº 28.493/15	Declara Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, áreas conforme especifica.	2º
CAMPINA GRANDE DO SUL		
Lei nº 49/04	Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Local no município de Campina Grande do Sul, e dá outras providências.	68, §1º, §2º; 73
Lei nº 50/04	Institui as normas da Lei de Parcelamento do Solo Urbano no município de Campina Grande do Sul, e dá outras providências.	13, I; 91, §3º
Lei nº 51/04	Institui as normas de Uso e Ocupação do Solo no Município de Campina Grande do Sul, e dá outras providências.	8, §1º, §2º; 10, IV
Lei nº 12/05	Cria o Conselho Municipal de Gestão Territorial - CMGT e a Câmara Técnica de Gestão Territorial - CTGT e dá outras providências.	1º, XIII; 10, IX
Lei nº 25/05	Dispõe sobre o controle de estabelecimentos que prestem serviço público, exerçam atividades econômicas ou destinem-se à concentração de pessoas e dá outras providências.	9, §3º; 23, §2º
Decreto nº 54/05	Regulamenta a Lei nº 025/2005 e define a documentação	2º, §1º

	necessária e a classificação de atividades econômicas para fins de licenciamento e fiscalização de estabelecimentos em Campina Grande do Sul e dá outras providências.	
Lei nº 85/10	Dispõe sobre a Política Municipal de Habitação de Campina Grande Do Sul.	11, XII
LC nº 18/15	Dispõe sobre o Plano Diretor Municipal, estabelece objetivos, diretrizes e instrumentos para as ações de planejamento no município de Campina Grande do Sul e dá outras providências.	2º, VIII; 4º, VIII; 38, XIII
LC nº 19/15	Dispõe sobre o Código de Posturas no Município de Campina Grande do Sul e dá outras providências	16, I
LC nº 22/15	Dispõe sobre o Uso e a Ocupação do Solo no município de Campina Grande do Sul.	29, 30
Lei nº 376/15	Dispõe sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança e respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança EIV/RIV do município de Campina Grande do Sul.	todos
CAMPO LARGO		
Lei nº 1817/05	Dispõe sobre o Direito de Preempção e sobre as Operações Urbanas Consorciadas.	6º, V
Lei nº 1963/07	Dispõe sobre o Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo no município de Campo Largo, conforme especifica.	16, §3º; 65
CAMPO MAGRO		
Lei nº 717/12	Dispõem sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Campo Magro e dá outras providências.	47, I
Lei nº 731/12	Lei de Zoneamento e do Uso e Ocupação do Solo.	12, §1º
COLOMBO		
Lei nº 875/04	Institui o Plano Diretor do Município de Colombo, Estado do Paraná, e dá outras providências.	39, VI, V; 84 a 86; 93, §3º; 101, §1º; 150, XIII
Lei nº 877/04	Institui as Normas de Uso e Ocupação do Solo no Município de Colombo, Estado do Paraná, e dá outras providências.	38 a 52
CURITIBA		
Lei nº 11.266/04	Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município.	3º, §3º, IV; 78 a 81
Lei nº 11535/05	Dispõe sobre os parâmetros de ocupação do solo e sistematização para licenciamento de implantação de estações de telecomunicações.	2º, §1º, V
Decreto nº606/06	Regulamenta a Lei nº11535/05 e dispõe sobre os parâmetros de ocupação do solo e sistematização para licenciamento de implantação de estações de telecomunicações.	4º
Decreto nº702/07	Instituiu o EIV como instrumento de análise para licenciamento das estações de telecomunicações no Município de Curitiba.	todos
Decreto nº349/08	Institui, no âmbito do Município de Curitiba, a Comissão de Avaliação da Legislação Urbanística.	3º, V, g
Decreto nº1819/11	Regulamenta os artigos 7º e 9º da Lei Municipal nº 7.833/91, que trata do licenciamento ambiental no	2º, §1º, II; 5º

	município de Curitiba.	
Lei nº 14771/15	Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba de acordo com o disposto no art.40, §3º, do Estatuto da Cidade, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município.	23, §1º; 162, IV; 176 a 180
FAZENDA RIO GRANDE		
LC nº 04/06	Institui o Plano Diretor, estabelece objetivos, instrumentos e diretrizes e dá outras providências para as ações de planejamento no município de Fazenda Rio Grande.	85 a 90; 105, VI
LC nº 84/13	Altera dispositivos da Lei Complementar nº 4, de 15 de setembro de 2006 e dá outras providências.	Não altera os artigos anteriores
LC nº 112/15	Institui o Plano de Mobilidade Urbana de Fazenda Rio Grande e estabelece as diretrizes para acompanhar e monitorar a sua implementação, sua avaliação e sua revisão periódica.	27, §1º, §4º
PINHAIS		
Lei nº 489/01	Dispõe sobre o Parcelamento do Solo para fins urbanos no município de Pinhais.	26, II, §2º
Lei nº 500/01	Dispõe sobre o Zoneamento, o Uso e a Ocupação do Solo Urbano do município de Pinhais.	11; 13
Lei nº 505/01	Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, estabelece objetivos, instrumentos e diretrizes para as ações de planejamento no município de Pinhais.	9º, XXXIII
Lei nº 1232/11	Altera a Lei Municipal nº 505 de 26 de dezembro de 2001 que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, estabelece objetivos, instrumentos e diretrizes para as ações de planejamento no município de Pinhais.	Não altera o artigo anterior
Lei nº 1233/11	Dispõe sobre o Zoneamento, o Uso e a Ocupação do Solo no município de Pinhais.	13, §2º, §4º
Lei nº 1270/11	Institui a Política Municipal de Habitação e Regularização Fundiária de Pinhais.	Art.11, XIII
PIRAQUARA		
Lei nº 854/06	Institui o Plano Diretor, estabelece objetivos, instrumentos e diretrizes para as ações de planejamento no município de Piraquara e dá outras providências.	88, X; 117 a 120
Lei nº 891/07	Dispõe sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV e o Relatório de Impacto de Vizinhança - RIV, e dá outras providências.	todos
Lei nº 911/07	Dispõe sobre o Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo das áreas urbanas do município de Piraquara, e dá outras providências.	36 a 38
Decreto nº 3575/10	Dispõe sobre a documentação necessária para a expedição de Licença para Localização e Funcionamento para as atividades de boates, restaurantes dançantes, casa de shows, danceterias e outros congêneres com execução de música ao vivo ou eletrônica, de que trata a lei nº 573, de 20 de julho de 2001, e dá outras providências.	1º, I
QUATRO BARRAS		
LC nº 01/06	Institui o Plano Diretor do município de Quatro Barras.	106; 108; 115, IX; 155, III; 156 a 161

LC nº 03/07	Dispõe sobre o parcelamento do solo no município de Quatro Barras e dá outras providências.	9; 21
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS		
LC nº 09/04	Institui o Plano Diretor do município de São José dos Pinhais, estado do Paraná.	15; 30, V; 43, IX
LC nº 10/04	Dispõe sobre o Zoneamento, o Uso e a Ocupação do Solo, e sistema viário do município de São José dos Pinhais, estado do Paraná. (REVAGADA PELA LEI 16/05)	14
LC nº 16/05	Dispõe sobre o Zoneamento, o Uso e a Ocupação do Solo, e sistema viário do município de São José dos Pinhais, estado do Paraná.	14
LC nº 58/11	Altera e acresce dispositivos da Lei Complementar nº 16, de 11 de novembro de 2005, e alterações, que dispõe sobre o Zoneamento, o Uso e a Ocupação do Solo e Sistema Viário do município de São José dos Pinhais, estado do Paraná.	14, §6º
LC nº 2256/13	Reestrutura o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural e o Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural e dispõe sobre a preservação do patrimônio natural e cultural do município de São José dos Pinhais.	8º, VI e VII
Lei nº 2497/14	Altera e acresce dispositivos, altera tabelas e mapa da Lei nº 29, de 19 de maio de 2000, que dispõe sobre o Zoneamento na Unidade Territorial de Planejamento - UTP do Itaqui.	20, §2º
LC nº 100/15	Dispõe sobre o Plano Diretor do município de São José dos Pinhais.	80 a 83; 96; 99, XII; 105, III; 106, VII